

Nefndasvið Alþingis
b.t. Efnahags- og viðskiptanefndar
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 28.4.2021

Umsögn Almenna lífeyrissjóðsins um stjórnarfrumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna hækkunar lágmarksiðgjalds til lífeyrissjóðs og ákvæðum um tilgreinda séreign (lágmarkstryggingavernd o.fl.), þingskjal 1179, 700. mál.

Með frumvarpinu er lagðar til mestu breytingar á lögum um lífeyrissjóði frá því núverandi lög voru samþykkt árið 1997. Lögin voru sett á sínum tíma í viðtækri sátt hagsmunaaðila og er það mat flestra að þau hafi í meginatriðum reynst vel. Núverandi frumvarp byggir að mestu á tillögum og samráði við aðila vinnumarkaðarins sem tengjast lífeyrissjóðum sem vega undir 50% af eignum lífeyrissjóða.

Umsögn og tillögur í stuttu máli.

Æskilegt og í raun nauðsynlegt er að gefa málinu meiri tíma og undirbúa breytingar þannig að viðtæk sátt ríki um þær og að breytingar nái markmiðum sínum um að bæta og einfalda lífeyrissjóðakerfið.

Ef ákveðið verður að halda áfram með frumvarpið er lagt til að gerðar verði eftirfarandi breytingar.

1. Gefinn verði lengri aðlögunartími að breyttum lögum og lög taki ekki gildi fyrr en 1. janúar 2022 í staðinn fyrir 1. október 2021.
2. Fallið verði frá áformum um að stytta greiðslutíma í lífeyrissjóð frá 16 ára aldri til 18 ára aldurs.
3. Fallið verði frá áformum um nýja tegund séreignar, svonefnda tilgreinda séreign. Í staðinn verði sjóðfélögum gefin heimild til að verja allt að 3,5% af lágmarksiðgjaldi til viðbótarlífeyrissparnaðar.
4. Verði tilgreind séreign lögleidd er lagt til að lífeyrissjóðir hafi val um hvort tilgreind séreign verði sjálfgefin eða val fyrir sjóðfélaga. Þannig gætu lífeyrissjóðir haft sjálfgefið að 15,5% iðgjald skiptist þannig að 12% greiðist í samtryggingu og að 3,5% greiðist í tilgreinda séreign. Sjóðfélagar hefðu þá val um að greiða allt iðgjaldið í samtryggingarsjóð kjósi þeir að auka tryggingavernd sína.
5. Verði tilgreind séreign lögleidd er lagt til að útborgunarreglur verði endurskoðaðar og inn eign verði laus til úrborgunar frá tilteknum aldri.
6. Fallið verði frá áformum um breytta verðtryggingu lífeyris.
7. Séreign sem myndast af lágmarksiðgjaldi skerði greiðslur almannatrygginga frá og með gildistöku laganna (verði ekki afturvirk) enda verði haldið utan um hana sérstaklega í kerfum lífeyrissjóða og annarra vörsluaðila lífeyrissparnaðar.
8. Skilgreint verði í lögum að allt iðgjald umfram lágmarksiðgjald teljist sem viðbótarlífeyrissparnaður.

Umsagnir Almenna lífeyrissjóðsins verða hér settar fram og er vísað sérstaklega til viðkomandi lagagreina í frumvarpinu:

1. gr.

- Frumvarp: Aldursbil sem skylt er að greiða í lífeyrissjóð verði stytt úr 16-70 ára í 18-70 ára.
- Umsögn: Verði tillaga samþykkt munu launþegar á aldrinum 16 og 17 ára missa af mótframlagi launagreiðanda í tvö ár eða með öðrum orðum halda eftir 4% eigin framlagi en missa af 11,5% mótframlagi.
- Til skoðunar: Lagt er til að fallið verði frá þessari tillögu.

2. gr.

- Frumvarp: Lágmarksiðgjald hækki úr 12% af launum í 15,5%.
- Umsögn: Ekkert hefur komið fram um þörfina fyrir einstaklinga á að lögfesta þessa hækkun.
- Með útreikningum má sýna fram á að í mörgum tilvikum getur fyrirhuguð hækkun iðgjalda leitt til þess að eftirlaun í framtíðinni verði rífleg. Þannig má reikna að eftirlaun miðað við 15,5% iðgjald geti orðið samtals 91% af lokalaunum eftir 42 ára sparnaðartíma og 126% með 4% viðbótarlífeyrissparnaði. Þessir útreikningar byggja á launþróun eins og lesa má úr skattframtölum.
- Með breytingum er verið að skylda þúsundir sjálfstætt starfandi einstaklinga til að greiða 15,5% iðgjald í staðinn fyrir 12%. Eins og frumvarpið er sett fram mun viðbótin að öllum líkindum fara í séreignarsparnað sem hefur ekki áhrif á almannatryggingar. Erfitt er að sjá rök fyrir þessari hækkun sem er íþyngjandi fyrir einstaklinga með rekstur.
- Með breytingu er verið að lögfesta skyldusparnað sem nemur 1/6 af launum einstaklinga til fárra einsleitra lífeyrissjóða.
- Til skoðunar: Það er umhugsunarefni hvort ekki væri ráð að fresta þessari hækkun lágmarksiðgjalds og skoða í tengslum við gerð grænbókar og heildarendurskoðun lífeyriskerfisins. Tillaga um lágmarksiðgjald myndi þá án vafa byggja á greiningu á sparnaðarþörf einstaklinga. Það yrði þannig óheppileg niðurstaða ef grænbókarvinna skilar niðurstöðum sem ganga að einhverju leyti gegn tilgangi og markmiðum þeirra lagabreytinga sem hér eru lagðar til.

3. gr.

- Frumvarp: Árleg réttindaávinnsla samkvæmt lágmarkstryggingavernd hækkar úr 1,4% í 1,8% á ári.
- Umsögn: Engin rök er gefin fyrir þessari hækkun en bent á í greinargerð að miðað við óbreytt laun alla starfsævina geti réttindi orðið að meðaltali 72% af meðalævitekjum. Hægt er að sýna fram á að ef reiknað er með launþróun eins og lesa má úr skattframtölum verði lífeyrisréttindi með 1,8% árlegri réttindaávinnslu samtals 76% af meðaltekjum og 87% af lokalaunum miðað við 40 ára inngreiðslutíma sem verða að teljast nokkuð rífleg réttindi. Að sama skapi má sýna fram á að örorkulífeyrir verði á bilinu 60% til 70% af tekjum sem eru orðin mjög góð réttindi og draga úr hvata að snúa aftur til vinnu.
- Til skoðunar: Það er umhugsunarefni hvort ekki væri ráð að fresta þessari hækkun lágmarkstryggingaverndar og skoða í tengslum við gerð grænbókar og heildarendurskoðun lífeyriskerfisins. Tillaga um lágmarkstryggingavernd myndi þá byggja á greiningu á tryggingaþörf einstaklinga.

3. gr.

Frumvarp: Sjóðfélagi er heimilt að ráðstafa allt að 3,5% af launum í tilgreinda séreign. Við þá aðgerð lækkar lágmarkstryggingavernd í 1,4% á ári.

Umsögn: Með þessari tillögu er lagt til að veittur verði „afsláttur“ á lágmarkstryggingaverndinni ef sjóðfélagi velur að greiða 3,5% í tilgreinda séreign.

Í þessu felst grundvallarbreyting á lágmarkstryggingarverndinni sem átti að tryggja tiltekinn lágmarkslífeyri til æviloka og við örorku. „Afslátturinn“ styður þá skoðun að óþarfi sé að hækka lágmarkstryggingaverndina úr 1,4% í 1,8%.

Með greininni er lagt til að lögfesta nýja tegund séreignar, svokallaða tilgreinda séreign, með þrengri útborgunarreglum en hefðbundinn séreignarsparnaður. Erfitt er að sjá rökin fyrir nýrri tegund séreignar sem eykur flækjustigið í lífeyriskerfinu, sjá töflu.

Iðgjald	Lágmark	Lágmark	Lágmark	Viðbót	Arfur
Tryggingavernd	Lágmark	Viðbót	Lágmark	Viðbót	
	Bundin séreign (skilyrt séreign)	Frjáls séreign (séreign)	Tilgreind	Viðbótarlífeyrissparnaður (séreign)	Erfðaséreign
Heiti					
Útborgunarreglur	65 - 79/84 ára	Laus 60 ára	62 - 66 ára	Laus 60 ára	Strax
Fjárfestingaheimildir	Strangar	Víðtækar	Víðtækar	Víðtækar	Víðtækar
Skerðir greiðslur TR	Já	Já	Nei	Nei	Nei
Covid úttekt	Nei	Nei	Nei	Já	
Fyrsta fasteign	Nei	Nei	Já	Já	Nei
Séreign inn á lán	Nei	Nei	Nei	Já	Nei

Núverandi lög heimila lífeyrissjóðum að skipta lágmarksiðgjaldi á milli samtryggingar og séreignar. Samkvæmt þeim geta lífeyrissjóðir til dæmis boðið sjóðfélögum að greiða 3,5% í hefðbundinn séreignarsjóð.

Til skoðunar: Það er umhugsunarefni hvort ekki væri ráð að falla frá innleiðingu á nýrri tegund séreignar og heimila sjóðfélögum að ráðstafa hluta af lágmarksiðgjaldi til viðbótarlífeyrissparnaðar. Það kemur í veg fyrir aukið flækjustig og nær sama markmiði og stefnt er að með því að gefa sjóðfélögum val um að skipta iðgjaldi.

4. gr.

Frumvarp: Sjóðfélagi er heimilt að ráðstafa tilgreindri séreign til annars vörsluaðila en skyldulífeyrissjóðs. Tilgreindri séreign skal haldið aðskilinni frá annarri séreign sem myndast hefur að iðgjaldsstofni til lífeyrissjóðs.

Umsögn: Ákvæði um heimild til að velja vörsluaðila er í sjálfu sér óþarft þar sem núverandi lög eru afdráttarlaus um val til að velja vörsluaðila fyrir séreignarsparnað. Með frumvarpi er fallið frá hugmyndum um að tilgreind séreign hjá öðrum vörsluaðila en skyldulífeyrissjóði fylgi útborgunarreglum skyldusjóðsins.

Til skoðunar: Breyting sem felst í að útborgun fylgi tegund séreignar er til bóta.

5. gr.

Frumvarp: Við útborgun lífeyris skulu lífeyrissjóðir og aðrir aðilar senda ríkisskattstjóra skilagrein þar sem fram kemur hvernig greiðslan skiptist eftir því hvort um er að ræða hluta sér-eignar sem myndast hefur af iðgjaldsstofni til lífeyrissjóðs eða þann hluta séreignar sem myndast hefur á grundvelli viðbótaríðgjalds.

Umsögn: Lífeyrissjóðir og vörsluaðilar lífeyrissparnaðar fóru að lögum og aðgreindu ekki sér-eign sem myndast af lágmarki og viðbótarlífeyrissparnað í réttindakerfum. Af þeim sökum er ekki hægt að gera greinarmun á uppsöfnuðum sparnaði og tilgreina hvaða eign hefur myndast af lágmarks- eða viðbótaríðgjaldi nema á grundvelli áætlunar.

Til skoðunar: Sundurliðun á eldri séreign samkvæmt frumvarpi er óframkvæmanleg.

6. gr.

- Frumvarp: Verðtrygging lífeyris verði árleg en ekki mánaðarleg.
- Umsögn: Tillaga felur í sér kjaraskerðingu fyrir lífeyrisþega.
- Til skoðunar: Lagt er til að fallið verði frá ofangreindri tillögu. Verðtrygging lífeyris verði hins vegar skoðuð í tengslum við gerð grænbókar og heildarendurskoðun lífeyriskerfisins. Á undanförunum árum hefur verðbólga á Íslandi verið sögulega lág á sama tíma og dregið hefur úr notkun verðtryggðra skuldabréfa. Forsendur fyrir verðtryggingu lífeyris hafa því breyst nokkuð frá því ákvæði um það var sett í lög.

7. gr.

- Frumvarp: Ákvæði um útborgunarheimildir tilgreindrar séreignar.
- Umsögn: Lagt er til að útborgunartími tilgreindrar séreignar verði að minnsta kosti fimm ár eftir að sjóðfélagi hefur náð 62 ára aldri. Þessi tillaga er í andstöðu við breytingu á lífeyrissjóðalögunum sem var gerð árið 2009 þegar ákveðið var að falla frá því að séreign væri laus til útborgunar á sjö árum eftir að sjóðfélagi næði 60 ára aldri. Breytingin var gerð meðal annars vegna þess að margir áttu tiltölulega lága inneign sem nýttist illa við að dreifa úttekt á mörg ár. Einnig var litið til reynslu séreignarsjóða en langflestir sjóðfélagar sem eiga inneign sem skiptir máli dreifa úttekt yfir lengra tímabil, oftast 10 til 15 ár. Fyrirsjáanlegt er að margir verði í þeirri stöðu að eiga lága fjárhæð í tilgreindri séreign þegar þeir ná 62 ára aldri sem gerir það að verkum að sparnaðurinn nýtist illa ef inneign er dreift á 5 ár. Að jafnaði er heppilegast að hver og einn einstaklingur ráði hvernig hann/hún gengur á sparnaðinn sinn, þ.m.t. séreignarsparnað.
- Til skoðunar: Lagt er til að fallið verði frá tillögu um nýja tegund séreignar með þrengri útborgunarheimildum en gilda um hefðbundna séreign.

8. gr.

- Frumvarp: Lífeyrissjóðum er heimilt að senda rafræn yfirlit til sjóðfélaga.
- Umsögn: Tillaga er tímabær og til mikilla bóta. Flestir lífeyrissjóðir bjóða sjóðfélögum aðgang að „mínum síðum“ með ítarlegum upplýsingum um inneign, réttindi og hreyfingar.
- Til skoðunar: Tillaga er til bóta. Óljóst er hvort það sé gert að skilyrði rafrænar sendingar að hún muni einungis fara fram í gegnum pósthólf Ísland.is. Farsælla væri að opna ákvæðið og tryggja að rafræn birting á t.a.m. á sjóðfélagavef sé fullnægjandi birtingar- og sendingarmáti. Kallað er eftir ítarlegri rökstuðningi fyrir því hvað verði álitin fullnægjandi rafræn sending til sjóðfélaga.

10; 11. og 12. gr.

- Frumvarp: Breytingar á lögum um stuðning til kaupa á fyrstu íbúð.
- Umsögn: Tillögur fela í sér að einstaklingar með lægri tekjur en hámark samkvæmt lögum geti nýtt iðgjald til tilgreindrar séreignar sem húsnæðissparnað. Almenni lífeyrissjóðurinn er fylgjandi því að einstaklingar geti nýtt séreignarsparnað sem hefur ekki áhrif á greiðslu almannatrygginga sem húsnæðissparnað. Aðalatriðið er að sparnaðurinn nýtist hverjum og einum og skiptir þá ekki máli hvort hann er í formi séreignarsparnaðar eða húsnæðissparnaðar.
- Til skoðunar: Tillaga er til bóta. Lagt er til að skoðað verði að einstaklingar geti nýtt séreignarsparnað sem hefur ekki áhrif á almannatryggingar til húsnæðiskaupa. Sparnaður umfram heimildir í lögum um stuðning til kaupa á fyrstu íbúð yrði þá skattlagður sem hver önnur úttekt.

14. og 15. gr.

- Greinargerð: Viðbótarlífeyrissparnaður takmarkast við 4% framlag rétthafa af iðgjaldsstofni, og 2% mótframlag launagreiðanda af iðgjaldsstofni.
- Umsögn: Í greinargerð er viðbótarlífeyrissparnaður skilgreindur kjarasamningsbundin iðgjöld til viðbótarlífeyrissparnaðar (4% frá launþega og 2% frá launagreiðanda). Rétt er að benda á að í skattalögum er ákvæði um að launagreiðendur mega greiða 12% af launum plús tvær milljónir króna á ári fyrir hvern launþega í lífeyrissjóð og/eða í viðbótarlífeyrissparnað. Þessi heimild er mikilvæg en það getur verið áhugaverður kostur fyrir einstaklinga sem eru í þeirri stöðu að vilja eða þurfa að bæta við eftirlaunin að semja við launagreiðendur um að hækka mótframlag til lífeyrissparnaðar. Þetta hafa margir gert í gegnum árin, bæði einstakar starfsstéttir eða hópar launþega hjá einstökum fyrirtækjum. Það væri mikil afturför og þjóðhagslega óhagkvæmt að loka fyrir þennan möguleika með því að tengja þennan viðbótarsparnað við greiðslur almannatrygginga.
- Til skoðunar: Viðbótarlífeyrissparnaður verði skilgreindur sem allur sparnaður sem myndast af iðgjaldi umfram lögbundið lágmarksiðgjald í lífeyrissjóð.

16. og 17. gr.

- Frumvarp: Séreign af lágmarki verði ekki undanþegin skerðingum almannatrygginga/þátttöku í dvalarkostnaði á stofnun fyrir aldraða.
- Umsögn: Tilgangurinn með þessari breytingu er að jafna áhrif lágmarksiðgjalds gagnvart almannatryggingum.
- Tillagan er málefnaleg en markmið um jöfnun á áhrifum lágmarksiðgjalds á greiðslur frá almannatryggingum næst ekki með frumvarpinu. Ójafnræði verður á milli þeirra sem greiða 15,5% í samtryggingu og þeirra sem velja tilgreinda séreign og greiða 12%. Þá munu lífeyrissjóðir áfram geta boðið séreign sem er laus frá 60 ára aldri sem hluta af lágmarksiðgjaldi. Þeir sem velja þennan kost geta þá tekið út séreign áður en þeir hefja töku lífeyris úr almannatryggingum.
- Lífeyrissjóðir og vörsluaðilar lífeyrissparnaðar fóru að lögum og aðgreindu ekki séreign sem myndast af lágmarki og viðbótarlífeyrissparnaði í réttindakerfum. Af þeim sökum er ekki hægt að gera greinarmun á uppsöfnuðum sparnaði og tilgreina hvaða eign hefur myndast af lágmarks- eða viðbótariðgjaldi. Tillagan er óframkvæmanleg nema á grundvelli áætlunar. Undantekning frá þessu er svokölluð bundin séreign eða inneign sem er hluti af lágmarkstryggingavernd. Henni hefur verið haldið aðskilinni frá annarri séreign í kerfum sjóða.
- Til skoðunar: Það er umhugsunarefni hvort ekki væri ráð að fresta þessum breytingum og skoða í tengslum við gerð grænbókar og heildarendurskoðun. Tillagan nær ekki markmiðum sínum og mun engu skila nema auknu flækjustigi. Auk þess liggur fyrir að séreign sem hefur myndast af lágmarki hefur ekki verið haldið aðskilinni í réttindakerfum enda ekki farið fram á það í lögum.

Virðingarfyllt,
f.h. Almenna lífeyrissjóðsins,



Gunnar Baldvinsson, framkvæmdastjóri.



Frumvarp um breytingar á lögum um lífeyrissjóði og öðrum lögum

- Almenni lífeyrissjóðurinn / Gunnar Baldvinsson
- Maí 2021



Lögin 1997

- Víðtæk sátt náðist meðal hagsmunaaðila
- Skylduaðild bundin við kjarasamning/ráðningarsamning
- Lágmarkstryggingavernd
 - Ellilífeyrir til æviloka
 - Áfallalífeyrir
- Svigrúm til að greiða hluta lágmarkslífeyris úr séreign
- Iðgjald umfram lágmarkstryggingavernd gat farið í séreign (viðbótartryggingavernd)

Um frumvarp

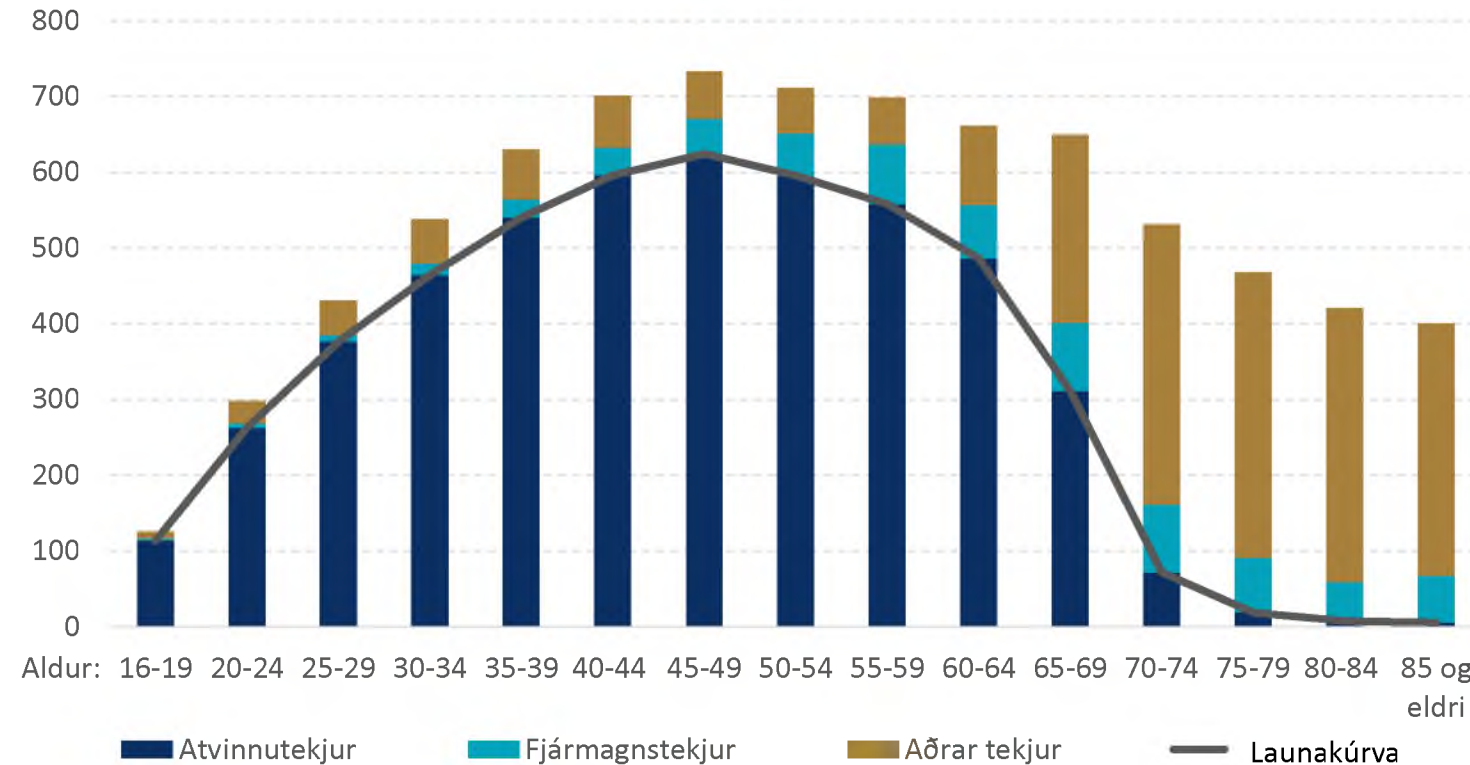
- Mestu breytingar frá 1997
- Undirbúið í samráði við bakland lífeyrissjóða < 50% af heild
- Skyldusparnaður 15,5% $\approx$ 1/6 launum
- Lágmarkstryggingavernd $\uparrow$ 29%
- „Afsláttur“ á lágmarkstryggingarvernd
- Ný tegund séreignar
- Tenging við almannatryggingar er málefnaleg
 - Markmið nást ekki
 - Eldri séreign hefur ekki verið aðgreind frá viðbótarlífeyrissparnaði
- Vantar greiningu/ rökstuðning
- Vantar greiningu/ rökstuðning
- Þá er lágmark ekki lágmark
- flækjustig $\uparrow$, svigrúm $\downarrow$



Æskilegt að gefa málinu meiri tíma og undirbúa breytingar í sátt og í tengslum við gerð grænbókar og heildarendurskoðun lífeyriskerfis sem hefur verið boðuð

Tekjur samkvæmt skattframtölum

Þúsund krónur á mánuði



Atvinnutekjur fara yfirleitt hækkandi til 50 ára aldurs, lækka eftir það

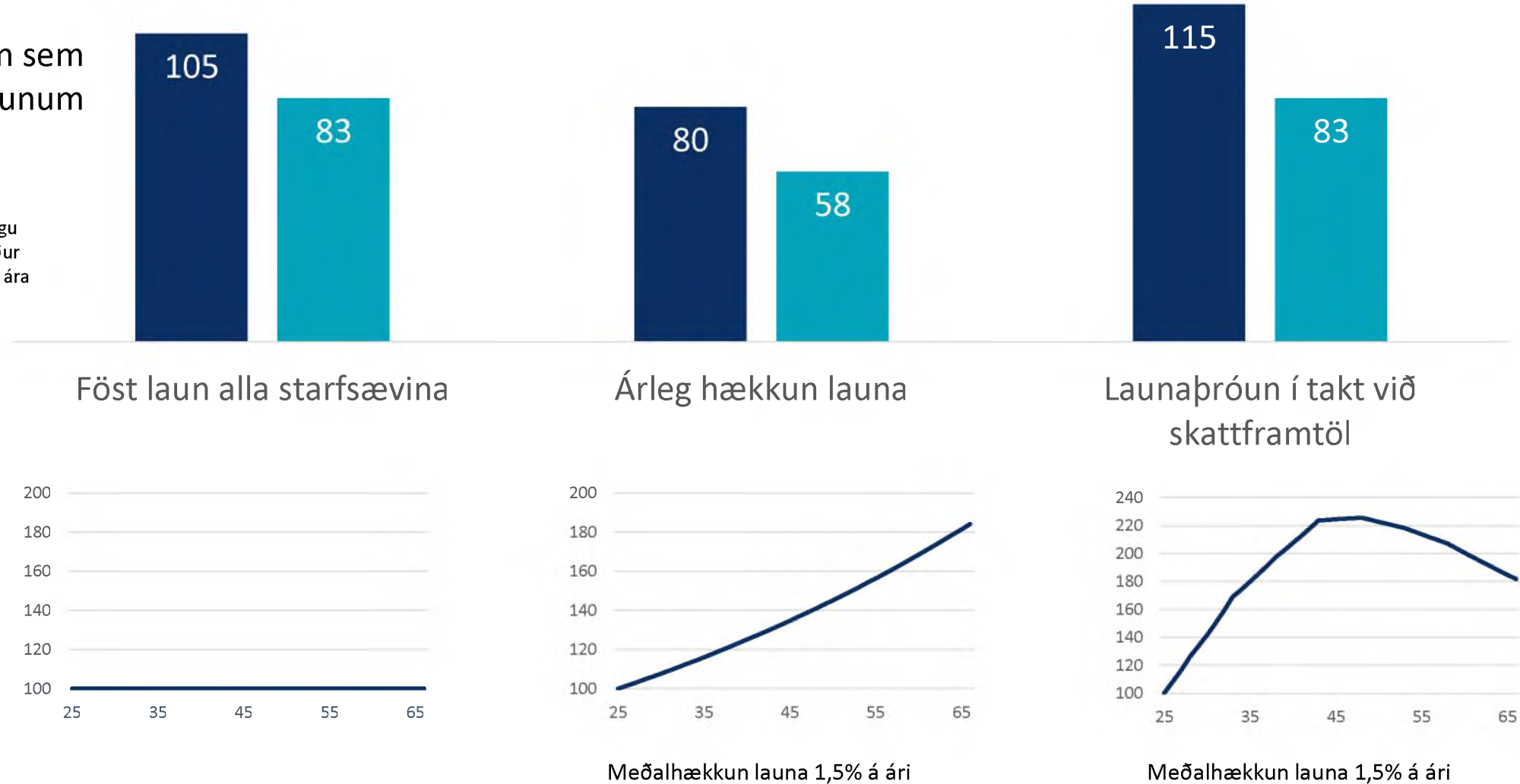
Lífeyrir getur orðið ríflegur



Lífeyrir : ■ 67-81 ■ 82 +

Eftirlaun sem
% af lokalaunum

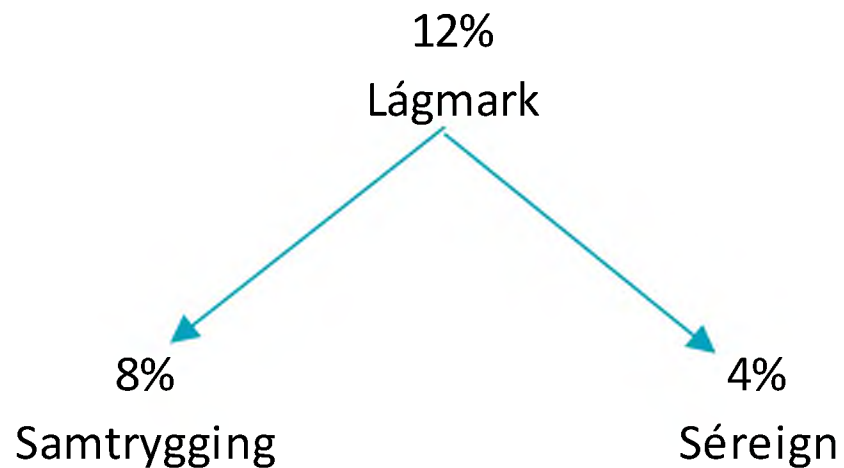
Forsendur:
15,5% iðgjald í samtryggingu
4% viðbótarlífeyrissparnaður
Ævilangur ellilífeyrir frá 67 ára
Séreign tekin út 67-81 árs



Aukið flækjustig



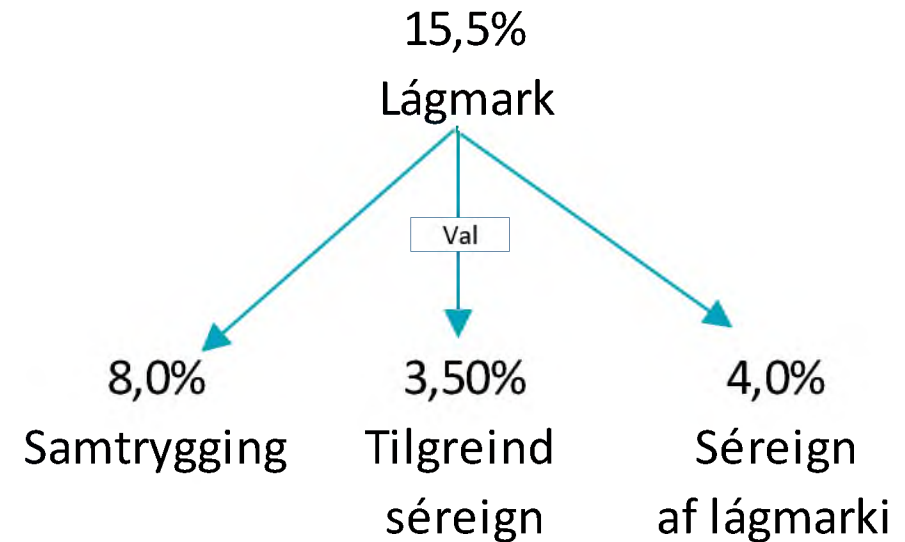
Iðgjald í Almenna í dag



Ellilífeyrir 70+
Áfallallífeyrir

Séreign 60+
Sveigjanleiki

Verði frumvarp samþykkt





Séreignarsparnaður samkvæmt frumvarpi

lðgjald	Lágmark	Lágmark	Lágmark	Viðbót	Arfur
Tryggingavernd	Lágmark	Viðbót	Lágmark	Viðbót	
Heiti	Bundin séreign (skilyrt séreign)	Frjáls séreign (séreign)	Tilgreind	Viðbótarlífeyris- sparnaður (séreign)	Erfðaséreign
Útborgunarreglur	65 -79/84 ára	Laus 60 ára	62 - 66 ára	Laus 60 ára	Strax
Fjárfestingaheimildir	Strangar	Víðtækar	Víðtækar	Víðtækar	Víðtækar
Skerðir greiðslur TR	Já	Já	Nei	Nei	Nei
Covid úttekt	Nei	Nei	Nei	Já	
Fyrsta fasteign	Nei	Nei	Já	Já	Nei
Séreign inn á lán	Nei	Nei	Nei	Já	Nei



Einfaldari mynd

Lágmarkstryggingavernd

Tryggingavernd	Lágmark
Iðgjald	Lágmark
Heiti	Bundin séreign (skilyrt séreign)
Útborgunarreglur	65 -79/84 ára
Fjárfestingaheimildir	Strangar
Skerðir greiðslur TR	Já
Covid úttekt	Nei
Fyrsta fasteign	Nei
Séreign inn á lán	Nei

Viðbót

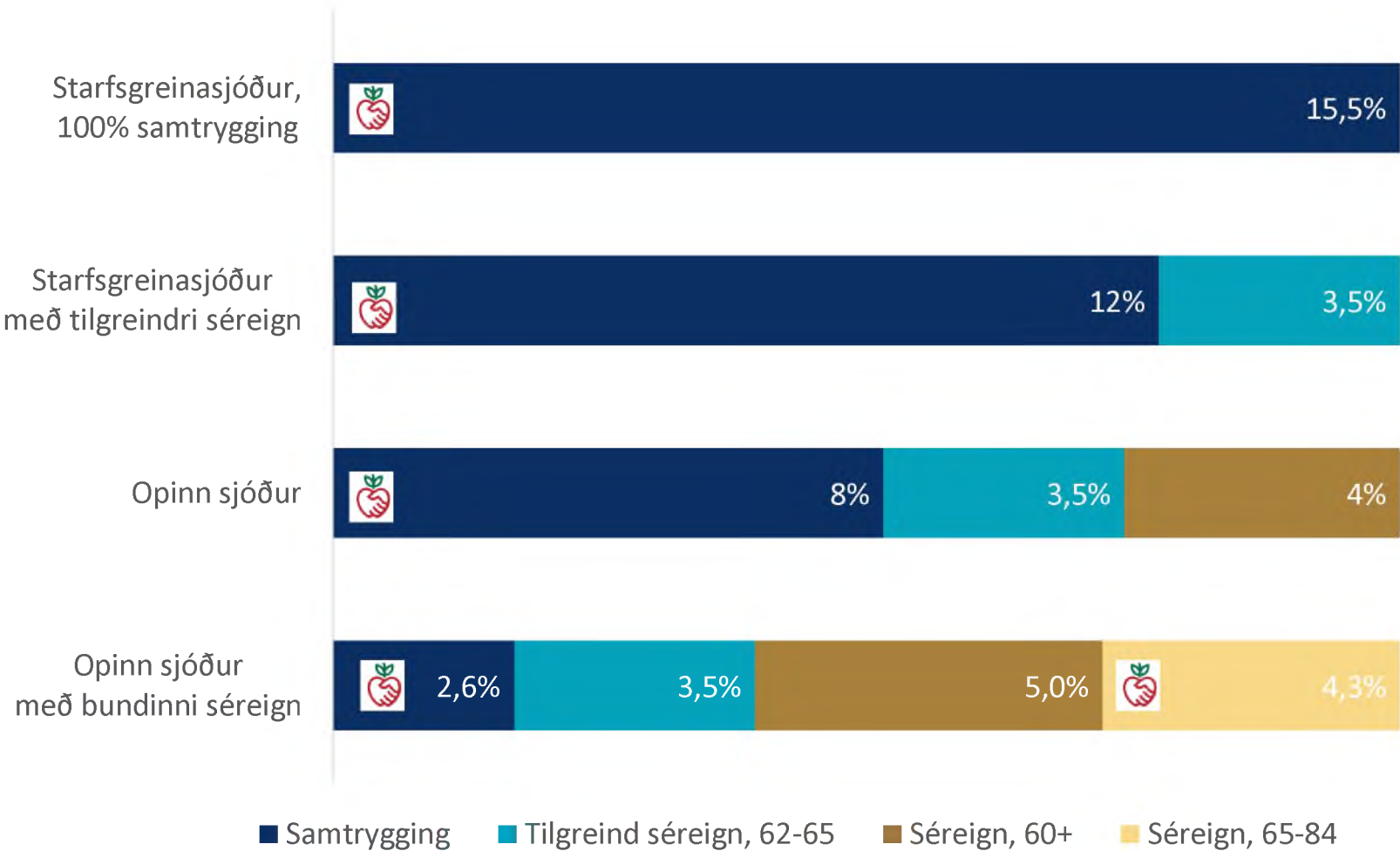
Viðbót
Lágmark; viðbót
Viðbótarlífeyris- sparnaður (séreign)
Laus 60 ára
Víðtækar
Nei
Já
Já
Já

Arfur

Viðbót
Arfur
Erfðaséreign
Strax
Víðtækar
Nei
Nei
Nei



Mismunandi samsetning iðgjalda



Framvarp jafnar ekki tengingar við TR 



Eldri séreign af lágmarki umfram lágmarkstryggingavernd

- Lífeyrissjóðir og vörsluaðilar lífeyrissparnaðar fóru að lögum og aðgreindu ekki séreign umfram lágmarkstryggingavernd og viðbótarlífeyrissparnað
- Af þeim sökum er ekki hægt að gera greinarmun á uppsöfnuðum sparnaði og tilgreina hvaða eign hefur myndast af lágmarks- eða viðbótariðgjaldi
 - Afturvirk tenging við Almannatryggingar er óframkvæmanleg nema á grundvelli áætlunar
- Undantekning frá þessu er svokölluð bundin séreign eða inneign sem er hluti af lágmarkstryggingavernd

Til vara



1. Lög taki ekki gildi fyrr en 1. janúar 2022
2. Fallið verði frá áformum um að stytta greiðslutíma frá 16 ára aldri til 18 ára aldurs
3. Fallið verði frá áformum um tilgreinda séreign
 - Í staðinn verði sjóðfélögum gefin heimild til að verja allt að 3,5% af lágmarksiðgjaldi til viðbótarlífeyrissparnaðar
4. Verði tilgreind séreign lögleidd er lagt til að
 - Lífeyrissjóðir hafi val um hvort tilgreind séreign verði sjálfgefin eða val fyrir sjóðfélaga
 - Inneign verði laus til úrborgunar frá tilteknum aldri
5. Fallið verði frá áformum um breytta verðtryggingu lífeyris
6. Séreign umfram lágmarkstryggingavernd skerði greiðslur TR eftir gildistöku laganna
7. Allt iðgjald umfram lágmarksiðgjald teljist sem viðbótarlífeyrissparnaður

Efnahags- og viðskiptanefnd
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 19. maí 2021

Efni: Viðbótarumsögn Almenna lífeyrissjóðsins, Frjálsa lífeyrissjóðsins og Íslenska lífeyrissjóðsins vegna viðbótarumsagnar Alþýðusambands Íslands um frumvarp til laga um breytingar á ýmsum lögum vegna hækkunar lágmarksiðgjalds til lífeyrissjóðs.

Í tilefni af viðbótarumsögn Alþýðusambands Íslands (ASÍ) við frumvarp til laga um breytingar á ýmsum lögum vegna hækkunar lágmarksiðgjalds til lífeyrissjóðs og ákvæðum um tilgreinda séreign vilja undirritaðir gera eftirfarandi athugasemdir.

1. Aðkoma hagsmunaaðila að breytingum á lífeyrissjóðalöggjöf

Í umsögn ASÍ segir m.a.:

Félagsmenn aðildarfélaga ASÍ eru bróðurpartur vinnumarkaðarins. Meginstoð lífeyriskerfisins byggir á samninginum ASÍ við atvinnurekendasamtök. Breytingar á kjarasamningi ASÍ og SA um lífeyrismál, sem frumvarpið lögfestir m.a., voru bornar undir félagsmenn í lýðræðislegu ferli. Í umsögnum er bent á að sjóðir á samningssviði ASÍ og SA standi undir minna en helmingi eigna lífeyriskerfisins. Félagsmenn aðildarfélaga ASÍ eru almennt ekki hálaunafólk og eignir sjóða í hlutfalli við það. Ágætt er að á Ísland er lýðræði þar sem áhrif og vægi í umræðu fer ekki eftir efnahagsstöðu heldur er það fjöldinn sem telur.

Það er rétt að aðilar vinnumarkaðarins eiga stóran þátt í því að koma á öflugu lífeyrissjóðakerfi á Íslandi. Með samstilltu átaki og breiðri samstöðu síðustu áratugi hefur Íslendingum borið gæfa til að byggja upp sterka lífeyrissjóði fyrir alla landsmenn. Til að viðhalda þessari góðu samstöðu og sátt er mikilvægt að ólíkar raddir fái að heyrast þegar breytingar eru gerðar á löggjöf um lífeyrissjóði. Það er ekki nóg að lýðræðisleg vinnubrögð séu ástunduð innan vébanda ASÍ. Þvert á móti er mikilvægt að slík vinnubrögð séu viðhöfð á öllum stigum lagasetningar.

Það liggur fyrir að umfang lífeyrissjóða sem standa utan ASÍ og SA, þ.á m. lífeyrissjóðir opinberra starfsmanna, hefur vaxið jafnt og þétt á liðnum árum og er nú svo komið að þessir lífeyrissjóðir eru á flesta mælikvarða stærri en lífeyrissjóðir innan samtakanna. Fulltrúar lífeyrissjóða utan ASÍ og SA hafa bent á þessa staðreynd til að undirstrika þá eðlilegu kröfu að fulltrúar allra sjóðfélaga fái áheyrn í lagasetningarferlinu. Þátttaka allra er einmitt hornsteinninn hinnar lýðræðislegu hefðar.

2. Aukið flækjustig og samspil séreignarsparnaðar og almannatrygginga

Í umsögn ASÍ segir m.a.:

Í umsögnum koma fram ábendingar um aukið flækjustig lífeyriskerfis. Þær ábendingar koma einkum frá sjóðum með frjálsa aðild. Í lífeyrissjóðum á samningssviði ASÍ og SA hefur verið samtrygging og meðfram því viðbótarlífeyrissparnaður. Með breytingunum á kjarasamningi, sem frumvarpið leiðir í lög, varð til valkvæð tilgreind séreign. Hjákátlegt er að þaðan sem lífeyriskerfið er helst flækt komi rök um flækjustig gegn lögfestingu frumvarps sem miðar að því að samræma áhrif greiðslna úr lífeyrissjóðum við greiðslur almannatrygginga. Erfitt er að sjá aðrar ástæður fyrir flækjum búnaar til innan svokallaðra frjálsu sjóða en að þær séu kúnstir miðaðar að því að spila á almannatryggingar.

Með lögum nr. 129/1997 um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða náðist sátt um skipan lífeyrismála á milli ólíkra hagsmunaaðila. Ákvæði um lágmarkstryggingavernd var lögfest en frjálsir sjóðir, sem höfðu ráðstafað öllum iðgjöldum í frjálsa séreign fram að gildistöku laganna, gátu áfram boðið sjóðfélögum sínum að rástafa hluta af lágmarksiðgjaldi í séreign en hluti lágmarksiðgjalds þurfti að renna í samtryggingu. Talið var mikilvægt að lögin gæfu frjálsu sjóðum svigrúm til að bjóða sínum sjóðfélögum að leggja fyrir hluta af skylduiðgjaldi í séreign í ljósi þess fyrirkomulags sem þeir höfðu starfað eftir fyrir gildistöku laganna. Um þessi ákvæði laganna náðist víðtæk sátt. Rétt er að geta þess að lífeyrissjóðir innan samningssviðs ASÍ og SA geta boðið sínum sjóðfélögum að ráðstafa hluta af lágmarksiðgjaldi í séreign en forsvarsmenn samtakanna hafa kosið að gera það ekki.

Á þeim tíma sem lögin tóku gildi töldust allar útgreiðslur úr séreignar- og samtryggingarsjóðum til tekna þegar kom að útreikningi lífeyris frá almannatryggingum. Þannig skertu allar útgreiðslur úr séreign og samtryggingu lífeyri almannatrygginga. Árið 2008 voru samþykkt á Alþingi breytingar á lögum um almannatryggingar nr. 100/2007 þess efnis að greiðslur úr séreignarsjóðum teldust ekki til tekna við útreikning á tekjutryggingu almannatrygginga. Tóku lögin gildi þann 1. janúar 2009. Rök fyrir breytingunum voru að það teldist ósanngjarnt að frjáls viðbótarparnaður kæmi til skerðingar á lífeyri almannatrygginga. Í lögnum er allur séreignarsparnaður skilgreindur sem séreignarsparnaður, einnig sú séreign sem var hluti af lágmarksiðgjaldi. Þessi lagabreyting var gerð að frumkvæði stjórnvalda en engir lífeyrissjóðir töluðu fyrir þessum breytingum.

Að framansögðu er ljóst að fyrirkomulag frjálsra sjóða var komið á 11 árum áður en skerðingarreglum almannatrygginga gagnvart séreignarsparnaði var breytt og því stenst ekki sú ályktun ASÍ að fyrirkomulagi frjálsra sjóða hafi verið komið á til að spila á almannatryggingar og er henni því mótmælt sem rangri.

Það er útbreidd skoðun ólíkra hagsmunaaðila að lögfesting tilgreindrar séreignar leiði til aukins flækjustigs á lífeyriskerfinu. Athugasemdir um aukið flækjustig komu m.a. fram í umsögnum Brúar lífeyrissjóðs, Seðlabankans, Verkalýðsfélagi Akraness, Samtökum starfsmanna fjármálafyrirtækja, Reykjavíkurborg, Landssamtökum lífeyrissjóða, Kennarasambandi Íslands, Bandalagi háskólamanna og Skattinum.

Í umsögn ASÍ kemur fram að lögfesting frumvarpsins miði að því að samræma áhrif greiðslna úr lífeyrissjóðum við greiðslur almannatrygginga. Undirritaðir vilja minna á að iðgjöld í tilgreinda séreign og samtryggingu eru hvort tveggja hluti af 15,5% lágmarksiðgjaldi. Frumvarpið nær engan veginn þessu markmiði um jöfnun tekjutenginga þar sem að útgreiðslur tilgreindrar séreignar eiga ekki að skerða lífeyri almannatrygginga en aftur á móti eiga útgreiðslur úr samtryggingu að skerða skv. frumvarpinu.

3. Iðgjaldaskil launagreiðenda beint til valins vörsluaðila

Í umsögn ASÍ segir m.a.:

Þörf er á að endurtaka áherslu Alþýðusambandsins um að skylduiðgjald renni í skyldutryggingarsjóði eins og samið erum í kjarasamningum ASÍ og SA. Með því móti er innheimtuöryggi tryggara og gætt þess að yfirlit á skilum skylduiðgjalds sé haldið á einum stað. Hætta á launaþjófnaði er aukin með því að yfirsýn og eftirlit er ekki á einum stað. Renni hluti skylduiðgjalds, sem ætlað er í tilgreinda séreign, beint annað er alls óvíst að þar sem tekið er við iðgjaldinu sé brugðist við hætti það að berast vegna vanefnda eða af öðrum ástæðum.

Kröfur ASÍ um að 3,5% iðgjaldið renni fyrst til skyldutryggingarsjóðs, í þeim tilvikum sem sjóðfélagi velur annan vörsluaðila, er óþarft og felur í sér að sjóðfélagar fá að öllum líkindum lægri ávöxtun á lífeyrissparnað sinn. Ástæðan er sú að töf getur orðið á því að sjóðfélagi fái iðgjaldið í ávöxtun hjá þeim vörsluaðila sem hann hefur valið á meðan iðgjaldið liggur inni á iðgjaldareikningi skyldutryggingarsjóðsins. Greiðslur launagreiðenda beint til valins vörsluaðila stuðlar að skilvirkum iðgjaldaskilum og að hámarka uppsafnaðan lífeyrissparnað sjóðfélaga.

Athygli er vakin á því að ríkisskattstjóri fylgist með að hver og einn launþegi greiði lágmarksiðgjald í lífeyrissjóð og sendir kröfur til lífeyrissjóða ef það er ekki gert. Þá er rétt að benda á að samkvæmt núverandi lögum er heimilt til að greiða séreignarhluta lágmarksiðgjalds til annars vörsluaðila og hefur sá háttur verið viðhafður frá gildistöku laganna árið 1998. Ekki er að sjá að það hafi skapað nein vandræði við innheimtu lífeyrissjóðsiðgjalda.

Nánari útskýringar á ferli um mögulega framkvæmd innheimtunnar voru sendar til fjármálaráðuneytisins, Landssamtaka lífeyrissjóða og Samtaka atvinnulífsins í ágúst 2020 en hinir síðastnefndu óskuðu sérstaklega eftir upplýsingum um mögulegt innheimtuferli.

Rétt er að minna á að í umsögn Samtaka atvinnulífsins (SA) við drög að frumvarpinu árið 2019 kom fram að ákvæði um að iðgjald í tilgreinda séreign skuli fyrst greiða til skyldutryggingarsjóðs gæti falið í sér takmörkun á fjórfrelsisreglum EES-samningssins og lögðu samtökin til að ákvæðið yrði felld úr frumvarpinu sem og var gert.

Arnaldur Loftsson

Framkvæmdastjóri Frjálsa lífeyrissjóðsins

Gunnar Baldvinsson

Framkvæmdastjóri Almenna lífeyrissjóðsins

Ólafur Páll Gunnarsson

Framkvæmdastjóri Íslenska lífeyrissjóðsins

Afrit sent Alþýðusambandi Íslands

Undirritunarsíða

Arnaldur Loftsson



Undirritað af:
Arnaldur Loftsson
2106705139
Dags: 19.05.2021
Tími: 21:59:08
Ástæða: Samþykkt
Signet ID: 4f75785d-
efd2-425a-9712-
42526cd1df5a

Gunnar Þór Baldvinsson



Undirritað af:
Gunnar Þór
Baldvinsson
2504613999
Dags: 19.05.2021
Tími: 19:58:19
Ástæða: Samþykkt
Signet ID: 4f75785d-
efd2-425a-9712-
42526cd1df5a

Ólafur Páll Gunnarsson



Undirritað af:
Ólafur Páll
Gunnarsson
3110685639
Dags: 19.05.2021
Tími: 20:12:25
Ástæða: Samþykkt
Signet ID: 4f75785d-
efd2-425a-9712-
42526cd1df5a



Nefndasvið Alþingis
b.t. efnahags- og viðskiptanefndar
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 27.4.2021
Tilvísun: 202101-0015

Efni: Athugasemdir ASÍ við frumvarpi til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna hækkunar lágmarksiðgjalds til lífeyrissjóðs og ákvæðum um tilgreinda séreign (lágmarkstryggingavernd o.fl.); 700. mál, 151. löggjafarþing

ASÍ hefur fengið til umsagnar þingmál nr. 700 sem felur í sér breytingar á lögum nr. 129/1997 um lífeyrissjóði.

Málið er liður í framkvæmd loforða í yfirlýsingu stjórnvalda vegna kjarasamninga á almennum vinnumarkaði frá því í apríl 2019 og varðar m.a. upptöku á ákvæðum kjarasamnings aðildarféлага ASÍ og SA um hækkun á lágmarksiðgjaldi til lífeyrissjóðs í 15,5% frá 21. janúar 2016.

Samningur um hækkun á lágmarksiðgjaldi í lífeyrissjóð frá því í janúar 2016 var liður í jöfnun lífeyrisréttinda milli almenna og opinbera vinnumarkaðarins og má rekja til yfirlýsingar um lífeyrismál í kjarasamningum aðila frá því í maí árið 2011. Með samkomulagi ASÍ og SA frá 15. júní 2016 var samið um nánari útfærslu á fyrirkomulagi hækkunarinnar á iðgjaldi þar sem kveðið er á um heimild sjóðfélaga til þess að ráðstafa allt að 3,5% af lágmarksiðgjaldi í bundinn séreignarsparnað sem síðar hefur fengið heitið tilgreind séreign.

Frumvarp þetta felur að mati ASÍ í sér mikilvægar og nauðsynlegar breytingar til að framfylgja framangreindum yfirlýsingum og samningum og jafna lífeyrisréttindi á milli markaða. Efni frumvarpsins er í samræmi við yfirlýsingu stjórnvalda en þó fjallar frumvarpið jafnframt um atriði sem ekki eru í yfirlýsingunni. Þau atriði voru hvergi nefnd í fyrri drögum og um þau var ekki haft samráð við fulltrúa launafólks. Þá skortir algjörlega allt mat á áhrifum breytinganna í greinargerð.

ASÍ gagnrýnir harðlega samráðsleysi í aðdraganda framlagningu frumvarpsins í endanlegri mynd. Um lífeyrissjóði var samið með kjarasamningum 1969 og voru þeir nær alfarið á forræði aðila vinnumarkaðarins þar til gildandi lög um lífeyrissjóði tóku gildi árið 1998. Frá upphafi og eins eftir að ríkið kom inn í málaflokkinn hefur ríkt sátt á milli aðila um uppbyggingu sjóðanna og regluverkið sem stýrir þeim. Að frumvarp sé lagt fram þar sem sátt þessi er rofin er alvarlegt mál að mati ASÍ og ekki til þess gert að stuðla að sátt aðila um þau mikilvægu mál sem lífeyrismál eru. Enda kom á daginn að í frumvarpinu er að finna atriði sem ekkert hafa verið rædd á milli aðila og því engin sátt um.



ASÍ krefst þess að þau ákvæði sem ekki hafa verið rædd aðila í milli verði numin á brott úr frumvarpinu við meðferð málsins á þingi. Lúta þau 1) að lækkun upphafsviðmiðunaraldurs réttindaávinnslu úr 18 í 16 ár (1. gr.); minna innheimtuöryggi með afnámi skilaskyldu til skyldutryggingarsjóðs (4. gr.); og 3) áform um að verðtryggja lífeyrisgreiðslur árlega í stað mánaðarlega (6. gr.).

Athugasemdir ASÍ eru sem hér segir:

1. gr. – Upphafsviðmiðunaraldur réttindaávinnslu færður úr 16 í 18 ár

- ASÍ leggst skilyrðislaust gegn því að skylda til aðildar að lífeyrissjóðum verði færð úr 16 ára aldri í 18 ár. Breytt aldursviðmið í frumvarpi er órökstutt, ekkert mat er lagt á áhrif breytingarinnar og er hún lögð til án nokkurs samráðs við aðila vinnumarkaðarins sem almennt leiða breytingar á lífeyriskerfinu.
- Í greinagerð er breytt aldursviðmið tengt samræmingu við aldursviðmið réttindaávinnslu í almannatryggingum. Að færa aldursviðmið til samræmis við ellilífeyri almannatrygginga réttlætir ekki að skerða réttindi ungs fólks á vinnumarkaði. Hafa ber í huga að lífeyrisréttindi mynduð snemma á starfsævinni eru þau verðmætustu í krafti vaxtavaxta sem endurspeglast í aldurstengdri ávinnslu lífeyrisréttinda.
- Í gildi eru samningar milli ASÍ og SA þar sem upphafsviðmiðunaraldur er 16 ár. Setji Alþingi lög sem eru á skjön við þá samninga er vegið að samningsrétti aðila á vinnumarkaði.

2. gr. – Hækkun á lágmarksiðgjaldi úr 12% í 15,5%

- ASÍ leggur ríka áherslu á að hækkun á iðgjaldi til samræmis við kjarasamning ASÍ og SA frá því í janúar 2016 verði leidd í lög án tafar til að tryggja samræmt skyldutryggingariðgjald á öllum vinnumarkaðnum.

3. gr. – Tilgreind séreign

- Regluverk um lífeyrissjóði á kjarasamningssviði aðildarfélaga ASÍ er ákvarðað í lögum um lífeyrissjóði annars vegar og kjarasamningum aðila hins vegar. ASÍ telur rétt að lögin þrengi ekki um of að ákvörðunarvaldi aðila með kjarasamningum og eðlilegt sé að aðilar hafi svigrúm til að ákvarða með sínum hætti hvernig sjálfvali á 3,5% sé háttað.
- ASÍ telur því að fela eigi aðilum kjarasamnings og eftir atvikum hverjum lífeyrissjóði fyrir sig, í gegnum samþykktir sínar, heimild til að ákvarða hvort 3,5% af skyldutryggingariðgjaldi sé sjálfkrafa ráðstafað í sameign eða séreign við upphaf iðgjaldsgreiðslna. Mikilvægast sé í þessu samhengi að einstaklingurinn eigi þó alltaf val og það sé upplýst. Í frumvarpinu er gert ráð fyrir ráðstöfun í sameignarhluta nema



einstaklingur velji ráðstöfun í tilgreinda séreign, enda er það í samræmi við útfærslu í viðeigandi kjarasamningum aðila vinnumarkaðarins um lífeyrismál.

- ASÍ leggur til að svigrúm sé veitt til að ákvarða í samþykktum hvers lífeyrissjóðs hvernig sjálfkrafa ráðstöfun sé hagað enda samrýmist það kjarasamningum hverju sinni. Rétt er að taka af allan vafa um þá heimild í lögnum. Samsetning sjóðsfélaga og hagsmunir eru mjög ólíkir eftir starfsgreinum og landsvæðum og það sé í anda við annað í frumvarpinu að gefa hverjum sjóði svigrúm til slíkra ákvarðana. Eftir sem áður er mikilvægast að sjóðirnir hlutist til um fræðslu og að upplýsingar séu aðgengilegar til einstaklinga um þýðingu ráðstöfunar og þess sé gætt upplýstar ákvarðanir séu teknar um hvernig iðgjaldi sé ráðstafað.

4. gr. – Ráðstöfun tilgreindrar séreignar, innheimtuöryggi og kostnaður við flutning

- Í samkomulagi ASÍ og SA frá 15. júní 2016, um framkvæmd á hækkun framlags atvinnurekenda í lífeyrissjóði, segir: *Samningsaðilar eru sammála að atvinnurekendur skuli undir öllum kringumstæðum skila bæði sínu framlagi og framlagi launamanns til skyldutryggingarlífeyrissjóðs viðkomandi launamanns á grundvelli gildandi kjarasamningi ASÍ og SA [...]* ASÍ leggur áherslu á að tryggja áfram innheimtuöryggi skyldutryggingariðgjalds eins og lög um lífeyrissjóði og kjarasamningar aðila kveða á um
- Í sameiginlegu bréfi ASÍ og SA til fjármála- og efnahagsráðuneytisins, sent 1. september 2020, greindu samningsaðilar frá tilgangi ákvæða í samkomulagi um framkvæmd á hækkun framlags atvinnurekenda til lífeyrissjóða, m.a. er varðar bundna, nú nefnd tilgreind, séreign. Kom þar fram að ætlunin væri að tryggja full skil launagreiðenda á skyldutryggingariðgjaldinu og tryggja yfirlit og innheimtuöryggi iðgjaldsins svo réttindi sjóðfélaga töpuðust ekki og ekki myndaðist glufa fyrir sérstök vanskil tilgreinds séreignasparnaðar. Þá segir í bréfinu frá álit samningsaðila að í frumvarpsdögum væri viðunandi málamiðlun milli túlkunar FME, um að ekki mætti binda vörslu tilgreindrar séreignar við lífeyrissjóði á samningssviði ASÍ og SA, og fyrirætlana samningsaðila um að tilgreind séreign rynni til sjóða á samningssviðinu, með því að gera ráð fyrir skylduskilum til skyldutryggingarsjóðs en að heimila flutning til annars vörsluaðila að ósk sjóðsfélaga.
- Í frumvarpi er ekki skýrt kveðið á um að skil á skylduiðgjaldi í formi tilgreindrar séreignar skuli fara til skyldutryggingarsjóð sem hafi síðan heimild til þess að taka þóknun fyrir kostnað við flutning tilgreindrar séreignar til annars sjóðs. Í drögum að frumvarpi sem birt voru á samráðsgátt stjórnvalda í nóvember 2019 var tryggt að lífeyrissjóðir sem sjá um að taka við skyldutryggingariðgjaldi megi taka þóknun fyrir umsýslu. Telur ASÍ að rétt sé að halda til haga að megi taka þóknun fyrir umsýslukostnað svo ágreiningur vakni ekki síðar.

6. gr. – Um árlega verðtryggingu í stað mánaðarlegrar



- Alþýðusamband Íslands telur skorta rök í frumvarpi fyrir því að lífeyrisgreiðslur séu verðtryggðar árlega í stað mánaðarlega. Við 2,5% verðbólgu, verðból gumarkmið Seðlabanka Íslands, yrði lífeyrisþegi af 1,1% af lífeyri við árlega uppfærslu skv. verðlagsþróun þegar miðað er við að lífeyristaki taki lífeyri frá 67 ára aldri til 83 ára aldurs. Rök um að draga úr endurgreiðslum til Tryggingastofnunar vegna hærri lífeyris en var gefin voru upp í tekjuáætlun vega ekki þungt. Einfalt væri að breyta verklagi hjá TR þannig að inn í áætlanir væri spá um hóflega verðbólgu t.a.m. eða hafa uppgjör örar en árlegt.

9. gr. – Bráðabirgðaákvæði um undanþágu frá 15,5% iðgjaldi

- ASÍ mótmælir því harðlega að ótímabundið bráðabirgðaákvæði verði sett við lög um skyldutryggingu lífeyrisréttinda sem undanskilur gildandi kjarasamninga sem kveða á um 12% lágmarksiðgjald þar til samkomulag hefur náðst milli aðila og nýr kjarasamningur tekið gildi. Sjómenn á fiskiskipum eru eina stéttin sem enn hafa lausa kjarasamninga og ASÍ telur ótækt að stéttin búi við lakari lífeyrisréttindi en meginþorri launafólks. ASÍ leggur því til að ákvæði þetta verði felld úr frumvarpinu eða í öllu falli verði markað endalok þannig að undanþágan falli úr gildi innan tveggja ára.. Þá vakna spurningar um hvort ákvæðið opni fyrir þann möguleika að einstaka aðilar semji um lægra iðgjald í kjarasamningum og hafi þar með lægri skyldutryggingu en almennt ákvæði laganna gerir ráð fyrir. Slíkt getur skapað mikinn vanda til framtíðar.

5., 14. 15. og 16. gr. – Aukið jafnræði gagnvart réttindum almannatrygginga

- Samkvæmt núgildandi lögum standa sjóðfélagar frjálsu lífeyrissjóðanna, sem setja aðeins hluta skylduiðgjaldsins í samtryggingu og hefja margir hverjir ekki útgreiðslur úr samtryggingadeild fyrr en um og eftir 80 ára aldur, mun betur að vígi gagnvart tekjuskerðingum almannatrygginga en sjóðfélagar almennu og opinberu lífeyrissjóðanna. Frjálsu lífeyrissjóðirnir ná þannig lágmarkstryggingarvernd skv. lögnum með því að setja hluta skyldutryggingariðgjaldsins skv. 1. mgr. 2 gr. í séreign og stærri hluti lífeyris sjóðfélag þeirra sjóða kemur því úr séreign sem er að fullu undanskilin tekjuskerðingum almannatrygginga ólíkt lífeyri úr samtryggingu.
- Alþýðusambandið hefur ítrekað vakið athygli stjórnvalda á því óréttlæti og ójafnræði sem felst í núgildandi tekjuskerðingareglum almannatrygginga hvað þetta varðar og hvernig þær hygla sjóðfélögum frjálsu sjóðanna sem í mörgum tilvikum eru tekjuháir hópar á vinnumarkaði sem sæta umtalsvert minni tekjuskerðingum almannatrygginga en lágtekjuhópar í sjóðum almenns launafólks.
- ASÍ leggur því ríka áherslu á að ákvæði 14. og 16. gr. frumvarpsins, sem kveða á um að lífeyrisréttindi í séreign sem myndast á grundvelli lágmarksiðgjalds skv. 1.mgr 2 gr. séu ekki undanskilin við ákvörðun um lífeyri almannatrygginga, verði leidd í lög án tafar.



- Samkvæmt 15. og 17. gr. frumvarps er einungis gert ráð fyrir að ákvæði 14. og 16. gr. nái til þeirra sem hefja töku lífeyris, eða greiðslubátttöku, eftir gildistöku laganna. Því munu þeir sem þegar fá greiðslur almannatrygginga á grundvelli séreignar innan lágmarksiðgjalds áfram fá ríkari réttindi í almannatryggingum en einstaklingur sem byggir lífeyrisréttindi sín alfarið á réttindum úr samtryggingu. Ásamt því verður greiðslubátttaka í kostnaði við öldrunarþjónustu ólík eftir því hvenær einstaklingur tekur fyrst þátt í greiðslu dvalarkostnaðar. Þessu mótmælir ASÍ harðlega og telur rétt að ákvæðið nái til allra þeirra sem fá greiddan lífeyri úr almannatryggingum.

14. og 16. gr. – Nýtt ójafnræði gagnvart réttindum almannatrygginga

- Alþýðusamband Íslands og Samtök Atvinnulífsins bentu á, 1. september síðastliðinn, í sameiginlegum viðbrögðum við frumvarpsdrögum úr samráðsgátt stjórnvalda að nýtt ójafnræði yrði ef drögin stæðu. Í framlögðu frumvarpi hefur ekki verið brugðist við athugasemdum samtakanna. Vöktu samtökin athygli á nýju ójafnræði sem skapast í almannatryggingum, samkvæmt frumvarpsdrögum um breytingu á lögum nr. 100/2007, þar sem gert er ráð fyrir því að tilgreind séreign verði undanskilin tekjuskerðingum almannatrygginga. Ójafnræðið felst í minni tekjuskerðingu lífeyris almannatrygginga þeirra sem velja tilgreinda séreign en hinna sem ekki gera það. Val einstaklings á samsetningu tryggingaverndar innan skyldutryggingar mun þannig hafa áhrif á réttindi í almannatryggingum.
- Sama ójafnræði, eftir vali einstaklings á samsetningu tryggingarverndar innan skyldutryggingar, er komið á í frumvarpinu varðandi greiðslubátttöku aldra í kostnaði við öldrunarþjónustu. Tilgreind séreign er undanskilin bátttöku skv. frumvarpi meðan kostnaðarbátttaka er af allri skyldutryggingunni hjá þeim sem velja að láta hana alla renna í samtryggingu.

Alþýðusamband Íslands telur rétt að frumvarpið hljóti brautargengi að teknu tilliti til framangreindra athugasemda.

Virðingarfyllst f. h. ASÍ,

Drífa Snædal



Nefndasvið Alþingis
b.t. efnahags- og viðskiptanefndar
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 14.5.2021
Tilvísun: 202101-0015

Efni: Frekari athugasemdir ASÍ við frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna hækkunar lágmarksiðgjalds til lífeyrissjóðs og ákvæðum um tilgreinda séreign (lágmarkstryggingavernd o.fl.); 700. mál, 151. löggjafarþing

Á fundi efnahags- og viðskiptanefndar kom fram ósk frá nefndinni um að skila viðbrögðum við umsögnum annarra aðila skriflega. Er það hér með gert. Þá er rétt að ítreka að ASÍ leggur áherslu á að frumvarpið verði að lögum, að teknu tilliti til athugasemda í fyrri umsögn ASÍ, í samræmi við yfirlýsingu ríkisstjórnar um stuðning stjórnvalda við lífskjarasamning.

- Félagsmenn aðildarfélaga ASÍ eru bróðurpartur vinnumarkaðarins. Meginstoð lífeyriskerfisins byggir á saminginum ASÍ við atvinnurekendasamtök. Breytingar á kjarasamningi ASÍ og SA um lífeyrismál, sem frumvarpið lögfestir m.a., voru bornar undir félagsmenn í lýðræðislegu ferli. Í umsögnum er bent á að sjóðir á samningssviði ASÍ og SA standi undir minna en helmingi eigna lífeyriskerfisins. Félagsmenn aðildarfélaga ASÍ eru almennt ekki hálaunafólk og eignir sjóða í hlutfalli við það. Ágætt er að á Ísland er lýðræði þar sem áhrif og vægi í umræðu fer ekki eftir efnahagsstöðu heldur er það fjöldinn sem telur.
- Í umsögnum koma fram ábendingar um aukið flækjustig lífeyriskerfis. Þær ábendingar koma einkum frá sjóðum með frjálsa aðild. Í lífeyrissjóðum á samningssviði ASÍ og SA hefur verið samtrygging og meðfram því viðbótarlífeyrissparnaður. Með breytingunum á kjarasamningi, sem frumvarpið leiðir í lög, varð til valkvæð tilgreind séreign. Hjákátlegt er að þaðan sem lífeyriskerfið er helst flækt komi rök um flækjustig gegn lögfestingu frumvarps sem miðar að því að samræma áhrif greiðslna úr lífeyrissjóðum við greiðslur almannatrygginga. Erfitt er að sjá aðrar ástæður fyrir flækjum búnar til innan svokallaðra frjálsu sjóða en að þær séu kúnstir miðaðar að því að spila á almannatryggingar.
- Ástæða er til að benda á að frumvarpið er hljótt um fjárfestingarheimildir í tilgreindri séreign. Í kjarasamningum SA/ASÍ um lífeyrismál eru fjárfestingarheimildir festar við heimildir samtryggingasjóða.



- Þörf er á að endurtaka áherslu Alþýðusambandsins um að skylduiðgjald renni í skyldutryggingarsjóði eins og samið er um í kjarasamningum ASÍ og SA. Með því móti er innheimtuöryggi tryggara og gætt þess að yfirlit á skilum skylduiðgjalds sé haldið á einum stað. Hætta á launþjófnaði er aukin með því að yfirsýn og eftirlit er ekki á einum stað. Rennir hluti skylduiðgjalds, sem ætlað er í tilgreinda séreign, beint annað er alls óvíst að þar sem tekið er við iðgjaldinu sé brugðist við hætti það að berast vegna vanefnda eða af öðrum ástæðum.

Virðingarfyllst,

Þórir Gunnarsson
Hagfræðingur ASÍ

Nefndarsvið Alþingis
Efnahags- og viðskiptanefnd
nefndasvid@althingi.is

Reykjavík, 28. apríl 2021

Efni: Umsögn Arion banka, rekstraraðila séreignarsjóðsins Lífeyrisauka, við drög að frumvarpi til laga vegna hækkunar lágmarksiðgjalds til lífeyrissjóða og ákvæðum um tilgreinda séreign, – 700. mál, þingskjal 1179

Í frumvarpi til laga vegna hækkunar lágmarksiðgjalds til lífeyrissjóðs og ákvæðum um tilgreinda séreign (hér eftir „frumvarpið“) eru lagðar til viðamiklar breytingar á lögum um lífeyrissjóði, sem jafnframt hafa áhrif á vörsluaðila séreignarsparnaðar. Arion banki er vörsluaðili eins fjölmennasta séreignarsjóðs landsins, Lífeyrisauka, með rúmlega 70 þúsund sjóðfélaga. Þegar ráðist er í jafn viðtækar breytingar og lagt er upp með í frumvarpinu er mikilvægt að vandað sé til verka, breytingar vel ígrundaðar og jafnframt að þær njóti viðtæks stuðnings. Valfrelsi sjóðfélaga er einn grundvöllur viðbótarlífeyrissparnaðar og mikilvægt að standa vörð um það frelsi.

Í frumvarpinu koma fram ákvæði er varða ýmsar umdeildar breytingar á lífeyriskerfi landsmanna. Í þessari umsögn verður einkum horft til þeirra breytinga sem lagðar eru fram er snerta á viðbótarlífeyrissparnaði.

Lögfesting tilgreindar séreignar, sbr. 4. og 5. gr. frumvarpsins og útgreiðslureglur tilgreindrar séreignar, sbr. 7. gr. frumvarpsins

Frá því að drög að frumvarpi voru birt í samráðsgátt stjórnvalda hefur orðið sú breyting að fjárfestingarstefnur vörsluaðila tilgreindrar séreignar lúta ekki fjárfestingarheimildum lágmarks-tryggingaverndar. Sú breyting er jákvæð og styður við aukið valfrelsi sjóðfélaga við val á vörsluaðila.

Á sama tíma er þó vegið verulega að valfrelsi sjóðfélaga þegar kemur að útgreiðslum, með þrengri útgreiðslureglum fyrir tilgreinda séreign en gildir um viðbótarlífeyrissparnað og önnur séreignarréttindi sem myndast í lífeyrissjóðakerfinu. Nauðsyn slíkrar forræðishyggju er með öllu órökstudd. Sjóðfélagar, sem hafa áunnið sér tilgreinda séreign, hafa á sama tíma áunnið sér réttindi í samtryggingu sem tryggir ævilangan lífeyri og öryggi um fastar greiðslur, en án sveigjanleika. Mikilvægi þess að sjóðfélagar njóti sveigjanleika þegar kemur að greiðslum séreignar þeirra sem áunnist hefur samhliða er því verulegt.

Sá greinarmunur sem frumvarpið gerir á tilgreindri séreign og séreign af viðbótargjaldi flækir lífeyriskerfið til muna og að óþörfu. Arion banki, sem og aðrir vörsluaðilar, hafa lagt sig fram um að fræða og auka áhuga sjóðfélaga á lífeyrissparnaði, m.a. með rafrænum lausnum, fræðslufundum og öðru fræðsluefni á vef. Það aukna flækjustig sem frumvarpið boðar er ekki til þess fallið að auka áhuga fólks á lífeyrismálum og hætt við að fjari undan árangri sem náðst hefur.

Að mati bankans væri mjög til bóta og einföldunar ef sjóðfélögum væri veitt frelsi til að ráðstafa 3,5% af lágmargiðgjaldi í hefðbundinn viðbótarlífeyrissparnað, kjósi þeir svo. Slík iðgjöld mætti aðgreina frá öðrum iðgjöldum sem mynda séreignarréttindi. Með því mætti ná sama markmiði og frumvarpinu er ætlað en án þess að auka flækjustig lífeyriskerfisins samhliða. Með þessari einföldun ættu sjóðfélagar auðveldara með að taka upplýstar ákvarðanir, auðveldara með að átta sig á uppbyggingu á sínum lífeyrissparnaði og gera áætlanir til framtíðar.

Frá sjónarhóli vörsluaðila séreignarsparnaðar er einnig ljóst að þó nokkuð aukið flækjustig fylgir þeim breytingum sem hér um ræðir verði frumvarpið samþykkt í óbreytttri mynd.. Arion banki, og aðrir vörsluaðilar, standa að óbreyttu frammi fyrir því að halda utan um þrjár ólíkar tegundir séreignar eftir uppruna þar sem útgreiðslu- og skerðingarreglur verða ólíkar: Tilgreind séreign sem eru laus 62 ára, greiðist út að lágmarki á fimm árum og skerðir ekki lífeyri almannatrygginga, frjáls séreign sem er alveg laus við 60 ára aldur en skerðir lífeyri almannatrygginga og að lokum viðbótarlífeyrissparnaður sem einnig er alveg laus við 60 ára aldur en skerðir ekki lífeyri almannatrygginga.

Hingað til hefur einungis verið um eina tegund séreignar og útgreiðslureglu að ræða. Merking iðgjalds eftir uppruna yrði talsvert einfaldari í framkvæmd ef útgreiðslureglur eru hinar sömu, og næði sama markmiði og stefnt er að í frumvarpinu.

Yfirlit og upplýsingar sendar með rafrænum hætti til sjóðfélaga, sbr. 8. gr. frumvarpsins. Í frumvarpinu er lögð til sú breyting að lífeyrissjóðum og vörsluaðilum séreignarsparnaðar verði heimilt að senda upplýsingar og yfirlit til sjóðfélaga með rafrænum hætti. Þessari breytingu ber að fagna og hún er í takt við þá stafrænu breytingu sem er að eiga sér stað í samfélaginu. Framkvæmd verður einfaldari, dregið er úr kostnaði og kolefnisfótspori, á sama tíma og yfirsýn sjóðfélaga er aukin.

Lífeyrisauki var stofnaður árið 1999, eða sama ár og fyrirkomulag viðbótarlífeyrissparnaðar var lögfest. Mikil sátt hefur ríkt um það sparnaðarform og samspil þess við samtryggingarsjóði verið farsælt. Þær breytingar sem lagðar eru til í frumvarpinu ógna þeirri sátt og draga úr sveigjanleika og valfrelsi sem öflun séreignar er ætlað að veita. Það blasir við að frekara samtal um breytingarnar er nauðsynlegt áður en af þeim verður. Slíkt samtal er einmitt fyrirhugað í Grænbókarvinnu um lífeyriskerfið, sem stjórnvöld hafa gefið út að standi til að hefja. Af ofangreindu má vera ljóst að farsælast væri að bíða með breytingar sem lagðar eru til í umræddu frumvarpi þar til vinna stjórnvalda um Grænbók um lífeyriskerfið hefur farið fram. Slíkri vinnu er einmitt ætlað að vera farvegur fyrir vel undirbúnað umræður um lífeyriskerfi allra landsmanna og þar með grundvöll að breytingum sem viðtæk sátt getur ríkt um.

Virðingarfyllst,



Snædís Ögn Flosadóttir
Rekstrarstjóri Lífeyrisauka

Efnahags- og viðskiptanefnd
Nefndasvið skrifstofu Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Austurstræti 8-10

28. apríl 2021

150 Reykjavík

Umsagn BHM um frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna hækkunar lágmarksiðgjalds til lífeyrissjóðs og ákvæðum um tilgreinda séreign (lágmarkstryggingavernd o.fl.), 700 mál.

BHM þakkar fyrir að hafa fengið ofangreint frumvarp til umsagnar. Bandalagið styður hækkun lágmarksiðgjalds til lífeyrissjóðs úr 12% í 15,5% en telur mikilvægt að ýmis efnisatriði frumvarpsins verði tekin til frekari umræðu og samráðs við aðila vinnumarkaðar áður en málið verður afgreitt á Alþingi. Gera þarf betur grein fyrir áhrifum einstakra breytinga til að víðtækari sátt muni ríkja um málið.

1. Aukið flækjustig gæti reynst dýrkeypt

BHM telur séreignarþátt lífeyriskerfisins mikilvæga stoð sem skapi valfrelsi og nauðsynlega áhættudreifingu fyrir marga sjóðfélaga. Bandalagið telur þó óljóst af hverju stjórnvöld hafa valið að auka flækjustigið frá því sem nú er með innleiðslu tilgreindrar séreignar í stað þess að styrkja aðrar stoðir s.s. viðbótarlífeyrissparnað. Aukið flækjustig gæti reynst samfélagi og sjóðfélögum dýrkeypt og unnið gegn því markmiði að hámarka velferð sem flestra vegna aldurstengds- og/eða heilsutengds atvinnumissis:

- i. Aukið flækjustig mun birtast í auknum umsýslu- og rekstrarkostnaði sjóða og koma niður á lífeyrisgreiðslum til lengri tíma.
- ii. Upplýsingaskylda lífeyrissjóðanna er mikilvægari nú en nokkru sinni fyrr en nýlegar breytingar munu auka flækjustig í upplýsingagjöf til muna. Sífellt erfiðara verður að hjálpa einstaklingum að velja sparnaðarleið og skilja fórnarskiptin milli ráðstöfunar í samtryggingu og séreign. Hætt er við að fjölmargir sjóðfélagar muni hreinlega ekki hafa forsendur til að taka upplýsta ákvörðun um ráðstöfun iðgjaldsins í ljósi aukins flækjustigs. Er þetta sérstakt áhyggjuefni fyrir ungt fólk.

2. Tilgreind séreign gæti haft í för með sér aukið ójafnræði milli hópa samfélagsins

Ljóst er að tilgreind séreign mun leiða til veikingar á samtryggingarþætti lífeyriskerfisins af ýmsum sökum. Val einstaklings á samsetningu ráðstöfunar mun hafa áhrif á réttindi í almannatryggingakerfinu á lífsleiðinni enda gert ráð fyrir því að tilgreind séreign verði undanskilin í tekjuskurðingum almannatrygginga. Þá vekur það sérstaka athygli að skv. frumvarpinu verður heimilismönnum á dvalar- og hjúkrunarheimilum mismunað á grundvelli samsetningar lífeyrissparnaðar enda munu lífeyrisgreiðslur úr tilgreindri séreign ekki teljast til tekna þegar greiðslupátttaka við öldrunarþjónustu er ákvörðuð meðan lífeyrisgreiðslur úr samtryggingarsjóði munu teljast til tekna. BHM mótmælir því harðlega að ætlunin sé að skapa nýja tegund ójafnræðis/misréttis milli þeirra sem hafa getu og/eða vilja til að velja tilgreinda séreign og annarra í íslenska lífeyriskerfinu. Mikilvægt er að betri skýringar fylgi frumvarpinu

um tildrög ákvörðunar um veikingu samtryggingarþáttarins ásamt ítarlegra mati á áhrifum þessa á hag sjóðfélaga og skattgreiðendur. Í þessu samhengi geldur BHM jafnframt varhug við bráðabirgðaákvæði í 9. grein sem heimilar ótímabundna undanþágu frá 15,5% iðgjaldi. Hafa ber í huga að sameiginlegt markmið vinnumarkaðar og stjórnvalda á undanförunum árum hefur verið að samræma lífeyrisréttindi milli markaða og mismunandi hópa samfélagsins. Um það vitnar samkomulag stjórnvalda við BHM, BSRB og KÍ frá 2016 um jöfnun lífeyrisréttinda á milli almenna og opinbera vinnumarkaðarins. Þessar hugmyndir ganga gegn því markmiði.

3. Aðrir þættir frumvarpsins

- i. BHM er mótfallið því að upphafsviðmiðunaraldur réttindaávinnslu sé fært í 18 ár úr 16 árum með tilheyrandi skerðingu lífeyriskjara síðar á lífsleiðinni. Verulega skortir jafnframt á rökstuðning og áhrifamat þess í framlögðu frumvarpi.
- ii. Í frumvarpinu er sett fram sú breyting að lífeyrisgreiðslur verði verðtryggðar árlega í stað mánaðarlega og sagt að breytingin miði m.a. að því að draga úr kröfum um endurgreiðslur frá Tryggingastofnun ríkisins vegna vanáætlunar á greiðslum frá lífeyrisjóðum í byrjun hvers árs. Telur bandalagið þá skýringu ekki fullnægjandi.

4. BHM hvetur til samráðs og yfirvegunar

BHM gerir verulegar athugasemdir við skort á samráði við bandalagið við útfærslu hugmyndarinnar um tilgreinda séreign. Það er ótækt að ákvarðanir séu teknar með þessum hætti af ASÍ og SA fyrir allan vinnumarkaðinn enda stríðir það gegn frjálsum samningsrétti á vinnumarkaði og getur haft afdrifaríkar afleiðingar fyrir samfélagið og vinnumarkaðinn í heild sinni. Hafa ber þá í huga að sjóðir á samningssviði ASÍ og SA standa undir minna en helmingi af eignum og árlegum iðgjöldum allra lífeyrisjóða. Telur bandalagið jafnframt ámælisvert að ekki hafi verið haft viðtækara samráð við heildarsamtök á vinnumarkaði og aðra hagaðila um mótun þess frumvarps sem nú liggur fyrir.

BHM hvetur stjórnvöld til að huga að umbótum í samráðsferli framtíðar en áframhaldandi samráðsleysi gæti orðið þjóðfélaginu dýrkeypt. Íslenska lífeyrisskerfið var það þriðja stærsta innan OECD árið 2019 en á árinu 2020 voru lífeyriseignirnar tæplega tvöföld landsframleiðsla. Kerfið stendur frammi fyrir ýmsum áskorunum á næstu áratugum m.a. vegna síaukins flækjustigs, breyttrar aldursamsetningar þjóðarinnar, hugsanlegrar hækkunar lífeyristökualdurs, stærðar á innanlandsmarkaði o.m.fl. Mikilvægt er að breiðari sátt ríki um framtíð kerfisins og stefnu en rangar ákvarðanir á þessu sviði, án samráðs við hagaðila og mats á kostnaði og ábata einstakra breytinga, munu hafa afdrifaríkar afleiðingar fyrir hag almennings og hagkerfisins alls til frambúðar.



Vilhjálmur Hilmarsson
Hagfræðingur BHM



Jóhann Gunnar Þórarinnsson
Formaður BHM

Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna hækkunar lágmarksiðgjalds til lífeyrissjóðs og ákvæðum um tilgreinda séreign. Mál nr. 700.

Stjórn Brúar lífeyrissjóðs harmar að stjórnvöld leggi fram svona viðamiklar breytingar á lögum um skyldutryggingar lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða með alltof stuttum fyrirvara en fyrirhuguð lagasetning eykur auk þess flækjustig lífeyriskerfisins.

Fram hefur komið í yfirlýsingu stjórnvalda að hefja eigi vinnu að gerð grænbókar um lífeyriskerfi landsins en eðlilegra væri að ljúka þeirri vinnu, móta framtíðarsýn fyrir lífeyriskerfi og síðan ráðast í viðeigandi lagabreytingar.

Rétt er að taka sérstaklega fram að stofnaðilar sjóðsins, BSRB, BHM, KÍ og Samband íslenskra sveitarfélaga hafa ekki samið í sínum kjarasamningum um tilgreinda séreign.

Stjórn sjóðsins vill koma á framfæri eftirfarandi athugasemdum og ábendingum:

1.gr. - hækkun tryggingaskyldu úr 16 til 18 ára aldurs

Í greinargerðinni er tiltekið að upphafsviðmiðunaraldur réttindaávinnslu til ellilífeyris eigi að hækka í 18 ár. Ekkert er minnst á upphafsviðmiðunaraldur réttindaávinnslu til áfallalífeyris, (örorku-, maka- og barnalífeyris), og því óljóst hver vilji löggjafans er hvað það varðar. Hækki upphafsviðmiðunaraldur réttindaávinnslu til áfallalífeyris uppí 18 ár er rétt að benda á eftirfarandi; vegna skilyrða framreiknings örorkulífeyris hjá lífeyrissjóðunum má í raun segja að þeir einstaklingar sem fara á vinnumarkað 16 ára verði án örorkutryggingar fyrstu 5 ár á vinnumarkaði.

4. gr. - tilgreind séreign

Tilgreind séreign mun auka flækjustig lífeyriskerfisins sem er flókið fyrir. Í því sambandi er rétt að vekja athygli á því að hinn almenni sjóðfélagi á erfitt með að átta sig á muninum á séreign og tilgreindri séreign og erfiðara verður fyrir hann að taka ákvarðanir um ráðstöfun iðgjalda og fyrirkomulag útgreiðslna. Ákvæði XVIII til bráðabirgða við lög nr. 129/1997 um starfsemi lífeyrissjóða, sbr. lög nr. 127/2016 til breytinga á lögum nr. 1/1997 um lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins, leiddi til þess að launagreiðendur greiddu sérstök framlög til þess að mæta jafnri ávinnslu sjóðfélaga í A deild Brúar lífeyrissjóðs. Nauðsynlegt er að sjóðurinn fái svigrúm til þess að skoða hvaða áhrif lögleiðing tilgreindrar séreignar hafi á sjóðinn og tryggingafræðilega stöðu hans. Útilokað er að lægri iðgjaldaprósenta standi undir jafnri ávinnslu eins og samþykktir eru í dag, en forsendur við breytingar á A deild og uppgjör launagreiðanda voru að mótframlag í samtryggingu til grundvallar jafnri ávinnslu yrði 11,5%. Rýna þarf heimildir sjóðsins til að heimila eða neita sjóðfélögum um jafna ávinnslu réttinda kjósi þeir að færa 3,5% af mótframlagi launagreiðanda í tilgreinda séreign. Hafa ber í huga í þessu samhengi að staða lífeyrisaukasjóðs A deildar sýnir nú þegar halla miðað við núverandi forsendur tryggingafræðilegrar athugunar. Of skammur fyrirvari er gefinn til framangreindrar vinnu miðað við fyrirhugaða gildistöku.

Allt frá stofnun Brúar lífeyrissjóðs, eða frá árinu 1998, hefur sjóðfélögum í V deild sjóðsins staðið til boða að ráðstafa iðgjaldi umfram 12% iðgjaldi í viðbótarlífeyrissparnað. Sjóðfélagar hafa því getað ráðstafað hluta af mótframlagi launagreiðanda, nú 3,5% í séreign. Af rúmlega 4.600 virkum sjóðfélögum í V deild nýta rúm 38% sjóðfélaga sér þennan valmöguleika eða rúmlega 1.700 sjóðfélagar. Ljóst er að verði frumvarpið að lögum munu forsendur V deildar sjóðsins breytast umtalsvert.

6.gr. - verðtrygging lífeyris

Stjórn sjóðsins furðar sig á þeirri tillögu um að verðbæta lífeyrinn aðeins einu sinni á ári og telur þau rök sem fram koma í greinargerðinni léttvæg. Auk þess er frumvarpið óljóst með hvernig framkvæmd á að vera, s.s. við útreikning verðbóta, við andlát sjóðfélaga eða við afturvirkar greiðslur örorkulífeyris svo dæmi séu tekin.

7. gr. - útgreiðsla tilgreindrar séreignar

Ákvæðið er ekki skýrt og má misskilja. Óljóst er hvort ætlunin sé að greiðslur skuli alltaf dreifast að lágmarki á fimm ár óháð lífeyristökualdri.

8. gr. - yfirlit og upplýsingar rafrænt til sjóðfélaga

Stjórn sjóðsins fagnar löngu tímabærri lagaheimild um að sjóðum verði heimilt að senda upplýsingar til sjóðfélaga með rafrænum hætti en slík breyting felur í sér verulega hagræðingu fyrir alla aðila.

14. gr. - tekjutenging almannatrygginga

Jákvætt er að skýrar verði kveðið á um það í lögum hvaða hluti iðgjalda hafi áhrif á greiðslur almannatrygginga, með það að markmiði að koma í veg fyrir mismunun milli greiðsluþega almannatrygginga.

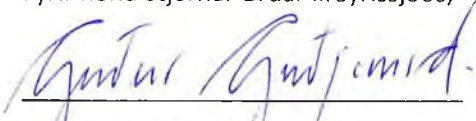
20.gr. - gildistaka laganna

Alltof skammur fyrirvari er gefinn hvað varðar gildistöku og kallar stjórn Brúar lífeyrissjóðs eftir því að gildistökutími verði færður þannig að breytingarnar, utan breytinga um rafræna birtingu, taki gildi í fyrsta lagi 1. janúar 2022.

Þó svo að umsögn þessari sé skilað inn með ábendingum um það sem betur mætti fara við fyrirhugaða lagasetningu, leggur stjórn Brúar lífeyrissjóðs áherslu á að lögfesting frumvarpsins verði frestað og innihald frumvarpsins verði tekið fyrir í grænbókavinnu stjórnvalda sem unnin verði í samstarfi við aðila vinnumarkaðarins og lífeyrissjóðina. Ef ekki er vilji til þess að hálfu stjórnvalda þá telur stjórn sjóðsins að rétt væri að skoða hvort ekki væri eðlilegt að lífeyrissjóðir hefði val um í samþykktum sínum um að bjóða sjóðfélögum að ráðstafa 3,5% iðgjaldi í tilgreinda séreign eða viðbótarsparnað.

Reykjavík, 27. apríl 2021

Fyrir hönd stjórnar Brúar lífeyrissjóðs,


Gerður Guðjónsdóttir
Framkvæmdastjóri


Þóra Jónsdóttir
Sviðstjóri réttinda- og lögfræðisviðs

Nefndasvið Alþingis
Efnahags- og viðskiptanefnd
Austurstræti 8 - 10
150 Reykjavík

Reykjavík, 28. apríl 2021

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna hækkunar lágmarksiðgjalds til lífeyrissjóðs og ákvæðum um tilgreinda séreign (lágmarkstryggingavernd o.fl.), 700. mál.

BSRB hefur fengið til umsagnar frumvarp til breytinga á lögum um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og ýmsum lögum vegna hækkunar lágmarksiðgjalds til lífeyrissjóðs og tilgreindrar séreignar. Helstu breytingar varða hækkun lágmarksiðgjalds úr 12 í 15,5 prósent, heimild til að ráðstafa 3,5 prósentum af skyldutryggingunni í tilgreinda séreign í valfrjálsan lífeyrissjóð óháðan skylduáðild, heimild til skattfrjálsrar ráðstöfunar tilgreindrar séreignar vegna kaupa á fyrstu íbúð, ákvæði um að tilgreind séreign skerði ekki greiðslur almannatrygginga og erfist við fráfalið rétthafa, heimild til að taka út tilgreinda séreign frá 62 ára aldri, ákvæði um að tilgreind séreign teljist ekki til tekna við ákvörðun um kostnaðarþátttöku heimilismanna á dvalar- og hjúkrunarheimilum, skýrari ákvæði um hvaða lífeyrisgreiðslur skerði eða skerði ekki almannatryggingar, árlega hækkun lífeyris til samræmis við breytingu vísitölu neysluverðs í stað mánaðarlegrar og hækkun réttindaávinnslualdurs úr 16 í 18 ár.

Eins og ofangreind upptalning sýnir felur frumvarpið í sér umfangsmiklar breytingar á lífeyriskerfinu og fyrirkomulagi lífeyrissparnaðar. BSRB telur að samþykkt þess muni valda varanlegum skaða á samtryggingarhlutverki lífeyriskerfisins og leggst alfarið gegn flestum ákvæðum frumvarpsins. Eftirfarandi eru helstu athugasemdir BSRB en fyrst verður fjallað um þær breytingar sem BSRB styður.

Hækkun lágmarksiðgjalds úr 12 í 15,5 prósent

BSRB styður hækkun lágmarksiðgjalds úr 12 í 15,5 prósent í 2. grein frumvarpsins enda er það hluti af jöfnun lífeyrisréttinda milli markaða. BSRB hafnar hins vegar alfarið bráðabirgðaákvæði í 9. grein sem heimilar, ótímabundið, undanþágu frá 15,5 prósent iðgjaldi.

Skilgreining á lífeyrishugtökum í lögum um almannatryggingar

BSRB styður að skilgreiningu á lífeyrishugtökum sé breytt í lögum um almannatryggingar til að tryggja að sá hluti lífeyris sem í dag telst til séreignar í ákveðnum lífeyrissjóðunum en er þó hluti af skyldubundnu lágmarksiðgjaldi (15,5%) komi til skerðingar á lífeyri með sama hætti og lífeyrir úr sameignarsjóði.

Tilgreind séreign veikir samtryggingarþátt lífeyriskerfisins

Fyrstu skref í átt að samræmingu ávinnslu lífeyrisréttinda milli almenna og opinbera vinnumarkaðarins voru tekin í júlí 2016 þegar Alþýðusamband Íslands og Samtök atvinnulífsins sömdu um hækkun mótframlags atvinnurekenda í lífeyrissjóði í áföngum í 3,5%. Þannig fór mótframlag atvinnurekenda starfsfólks á almennum vinnumarkaði úr 8% í 11,5% á þremur árum en þessi nefndu 3,5% samsvara því sem nú er vilji til að heimila sem tilgreinda séreign samkvæmt frumvarpinu. Opinberir atvinnurekendur hafa hins vegar greitt 11,5% mótframlag til lífeyrisiðgjalda til LSR frá árinu 1997 og til Brúar, lífeyrissjóðs sveitarfélaga, frá árinu 2000 (12% árin 2009-2017). Hjá sjóðfélögum í A-deildum opinberu sjóðanna rennur iðgjaldið í heild sinni í samtryggingu.

Þegar heildarsamtök launafólks á opinbera vinnumarkaðnum undirrituðu samkomulag um jöfnun lífeyrisréttinda milli opinbera og almenna vinnumarkaðarins var það gert á grundvelli þess að verið væri að samræma lífeyrisréttindi, en með þessu frumvarpi er verið að ganga í þveröfuga átt með eðlisbreytingu á heildarkerfinu og gera hluta af samtryggingunni að séreign sem jafnframt lýtur öðrum reglum í fjölþættu tilliti.

Tilgreind séreign leiðir til ójafnræðis og einstaklingsbundinnar áhættu

Þær sérreglur sem eiga að gilda um tilgreinda séreign skapa ójafnræði meðal lífeyrisþega. Í greinagerð frumvarpsins kemur fram að tilgreind séreign leiði til rýrnunar samtryggingarþátta lífeyriskerfisins. Þrátt fyrir það er engin tilraun gerð til að meta áhrif frumvarpsins á kerfið. Val einstaklinga á milli tilgreindrar séreignar og samtryggingar felur í sér aukna áhættu og getur leitt til lakari tryggingaréttar úr samtryggingasjóðum ef einstaklingur verður fyrir áfalli ungur að árum sem leiðir til örorku en hefur valið að nýta möguleika til greiðslu í tilgreinda séreign að fullu. Veiking samtryggingarinnar mun einnig bitna sérstaklega á tekjulægra fólki og konum sem lifa að meðaltali rúmum þremur árum lengur en karlar og treysta því á lífeyriskerfið til framfærslu mun lengur en karlar. Konur eru tæplega 70% félaga í aðildarfélögum BSRB. Engin greining liggur fyrir á mismunandi áhrifum tilgreindrar séreignar fyrir kynin, lífslíkur, ævitekjur o.þ.h. Þá krefst valið á milli sparnaðarleiða þess að fólk sé vel upplýst um þá áhættu sem slíku vali fylgir fyrir lífeyrisréttindi síðar meir. BSRB telur þessa annmarka á frumvarpinu mjög alvarlega og benda til þess að stjórnvöld taki ekki alvarlega þá ábyrgð sem felst í því að breyta lögum um lífeyrissjóði.

Það ójafnræði sem felst í muninum á samtryggingu og tilgreindri séreign felur í raun í sér mikinn hvata til að velja séreign og því má gera ráð fyrir enn frekari veikingu samtryggingarinnar. Í greinagerð frumvarpsins er bent á að þeim mun fleiri sem velja tilgreinda séreign þeim mun meira dragi úr sjálfbærni lífeyriskerfisins. Markmiðið með hækkun iðgjalda úr 12 í 15,5 prósent var hins vegar að auka sjálfbærni kerfisins. Það markmið, rétt eins og markmiðið um samræmingu réttinda, virðist gleymt.

Tilgreind séreign mismunar fólki sem fær greiðslur úr almannatryggingum

BSRB hafnar því alfarið að tilgreind séreign hafi önnur áhrif á rétt til almannatrygginga en samtryggingin. Með frumvarpinu er lagt til að tilgreind séreign, ólíkt sameigninni, teljist ekki til tekna vegna útreiknings á greiðslum úr almannatryggingum. Mjög erfitt er að skilja á hvaða forsendum þessi breyting er lögð til. Hér er verið að verðlauna þá sem ekki taka fullan þátt í samtryggingunni með því að veita þeim sérstaka ívilnun þegar kemur að tekjutilfærslum úr ríkissjóði. Þar að auki er ekki gerð tilraun til að meta kostnaðaráhrifin af þessari mismunun fyrir ríkissjóð.

Tilgreind séreign og kostnaðarþátttaka heimilismanna á dvalar- og hjúkrunarheimilum

BSRB styður ekki að heimilismönnum á dvalar- og hjúkrunarheimilum, sem valið hafa að setja lífeyrissparnað sinn alfarið í samtryggingu, verði mismunað eins og frumvarpið gerir ráð fyrir. Þannig er lagt til í frumvarpinu að lífeyrisgreiðslur úr tilgreindri séreign teljist ekki til tekna þegar tekin er ákvörðun um kostnað við öldrunarþjónustu samkvæmt lögum um málefni aldraðra. Hins vegar teljast lífeyrisgreiðslur úr samtryggingarsjóði til tekna. Engin rök eru færð fyrir því á hvaða grundvelli slík mismunun kunni að eiga rétt á sér, enda eru engin rök fyrir því.

Tilgreind séreign veitir skattafslátt við kaup á fyrstu íbúð

Á síðustu árum hefur húsnæðisstuðningur stjórnvalda í æríkari máli falið í sér að auðvelda fólki að nota eigin lífeyrissparnað til kaupa á húsnæði en á sama tíma hefur vaxtabótakerfið verið skorið rækilega niður. Árið 2013 voru vaxtabætur tæplega 9 milljarðar króna (á verðlagi þess árs) en aðeins um 2,8 milljarðar króna árið 2019. Vaxtabætur hafa því rýrnað gríðarlega að bæði nafn- og raunvirði. Því má segja að hlutverki viðbótarlífeyrissparnaðar hafi að einhverju leyti verið breytt í húsnæðissparnað. Nú á að ganga enn lengra og veita heimild til samskonar skattfrjálsrar niðurgreiðslu á höfuðstól fasteignaveðlána og til kaupa á fyrstu íbúð. BSRB hefur ítrekað gagnrýnt heimild til notkunar séreignasparnaðar í þessum tilgangi. Með því að veita slíka heimild varðandi tilgreinda séreign er verið að rýra skyldubundin lífeyrisréttindi til frambúðar. Einnig skal bent á að lífeyrissparnaður er ekki aðfararhæfur en þau sem nota lífeyrissparnað sinn til húsnæðiskaupa geta misst hann alfarið komi til gjaldþrots. Þá veikir slík úttekt lífeyriskerfið enn frekar.

Í greinagerð segir að ráðstöfun lífeyrissparnaðar til húsnæðiskaupa auðveldi heimilum með meðaltekjur og lágar tekjur að fara á íbúðamarkað og styrkja eiginfjárstöðu sína. Ekki er lögð fram nein greining á þessari staðhæfingu. BSRB hefur margoft bent á að slík ráðstöfun gagnist fremur þeim tekjuhærri sem fremur eiga séreignarsparnað en þeim tekjulægri. Hvað varðar tilgreindu séreignina þá eru lífeyrisréttindi minni, þeim mun lægri sem tekjurnar eru, og þau munu rýrarast enn frekar ef lífeyrir er nýttur til kaupa á húsnæði.

Fasteignaverð hefur hækkað mikið undanfarið og almennt er talið að það megi m.a. rekja til framboðsskorts. Ekki er ráðlegt að búa til frekari hvata til húsnæðiskaupa á meðan framboð er af skornum skammti enda mun það leiða til enn frekari hækkunar á fasteignamarkaði.

BSRB hafnar þeirri stefnu að húsnæðisstuðningur ríkisins við tekjulægri hópa samfélagsins felist í því að fólk gangi á framtíða lífeyri. Beita þarf öðrum úrræðum, sem fjármögnuð eru af stjórnvöldum til að tryggja húsnæðisöryggi fólks með lágar tekjur eða mikla framfærslubyrði.

Innheimta tilgreindrar séreignar torvelduð

BSRB bendir á að með frumvarpinu er ekki kveðið á um skylduskil tilgreindrar séreignar til skyldutryggingarsjóðs. Þetta kemur í veg fyrir að hægt sé að tryggja full skil launagreiðenda á skyldutryggingariðgjaldinu og innheimtuöryggi iðgjaldsins og þar með réttindi sjóðfélaga.

Árlega hækkun lífeyris í stað mánaðarlegrar

Í 6. gr. frumvarpsins er lagt til að lífeyrir skuli taka hækkunum til samræmis við breytingu á vísitölu neysluverðs næstliðins árs í stað mánaðarlegra hækkana. Í greingerð um ákvæðið er sagt að breytingin miði m.a. því að þá draga úr kröfum um endurgreiðslur frá Tryggingastofnun ríkisins vegna vanáætlunar á greiðslum frá lífeyrisjóðum í byrjun hvers árs. BSRB hafnar þessari breytingu og bendir á að finna þurfi aðrar og skilvirkari aðferðir til að leysa ofangreint vandamál. Sú aðferð sem frumvarpið kveður á um mun, að jafnaði, draga úr árlegum greiðslum fólks úr lífeyrissjóðum þó árleg hækkun lífeyris verði sú sama. Eins og taflan sýnir hefðu lífeyrisgreiðslur einstaklings sem fékk 320.000 kr. greiddar úr lífeyrissjóði í desember 2019 orðið tæplega 45.000 krónum lægri árið 2020 ef árlegri verðtryggingaraðferð hefði verið beitt í stað mánaðarlegrar.

Mánaðarleg eða árleg verðtrygging?

	VNV = 100 í des. 2019	Lífeyrir	Mánaðarleg hækkun	Uppsöfnuð mánaðarleg hækkun	Árleg hækkun
2019M12	100,00	320.000			
2020M01	100,13	320.407	407	407	
2020M02	100,23	320.745	339	745	
2020M03	99,49	318.374	-2.372	-1.626	
2020M04	100,40	321.288	2.914	1.288	
2020M05	100,64	322.033	745	2.033	
2020M06	101,12	323.592	1.559	3.592	
2020M07	101,67	325.354	1.762	5.354	
2020M08	102,12	326.777	1.423	6.777	
2020M09	102,27	327.251	474	7.251	
2020M10	102,73	328.742	1.491	8.742	
2020M11	103,13	330.030	1.288	10.030	
2020M12	103,58	331.453	1.423	11.453	11.453
Hækkun yfir árið	3,58%			56.044	11.453

Hækkun réttindaávinnsluaaldurs úr 16 í 18 ár

BSRB styður ekki að réttindaávinnsluaaldur verði hækkaður úr 16 árum í 18. Verði þetta samþykkt mun það leiða til lakari lífeyriskjara þeirra sem nú eru að hefja þátttöku á vinnumarkaði og mismununar á grundvelli alders.

Að lokum

BSRB leggst alfarið gegn því að tilgreind séreign verði lögfest. Fyrir því liggja margþætt rök en þau sem vega þyngst eru að breytingin felur í sér veikingu á samtryggingarþætti lífeyriskerfisins, veldur ósamræmi í kerfinu og dregur úr sjálfbærni þess, veldur ójafnræði milli lífeyrisþega gagnvart almannatryggingum og greiðsluþátttöku á hjúkrunar- og dvalarheimilum, getur haft verulega neikvæð áhrif á lífeyrisréttindi tekjulægra fólks og kvenna og þeirra sem verða öryrkjar snemma á starfsævinni.

Markmiðið með jöfnun lífeyrisréttinda á milli opinbera og almenna vinnumarkaðarins var að samræma lífeyrisréttindi og auka sjálfbærni kerfisins. Lögfesting tilgreindrar séreignar gengur þvert á þau markmið.

Loks eru gerðar verulegar athugasemdir við það að kjarasamningur sem tekur til hluta af starfsfólki á vinnumarkaði ráði för þegar kemur að breytingum á lífeyriskerfi allra landsmanna. Í greinargerð með frumvarpinu segir að það byggist í meginráttum á tillögum starfshóps sem skipaður var 1. mars 2017 og hafði til umfjöllunar tengsl samtryggingar og séreignar. Það er einfaldlega rangt. Frumvarpið hefur tekið stakkaskiptum frá þeim tíma og má glögglega sjá á umsögn þessari þau fjölmörgu atriði sem hafa tekið breytingum eða bæst við frá því að nefndur starfshópur var síðast að störfum. Frá þeim tíma hefur lítið sem ekkert samráð verið haft við samtök launafólks á opinberum vinnumarkaði um málið. Verði frumvarpið að lögum er verið að vega að mikilvægum þáttum lífeyriskerfisins án tillits til hagsmuna alls launafólks og skortur á greiningu á áhrifum breytinganna á lífsviðurværi fólks sem slasast, veikist eða þegar komið er að ævikvöldinu er ámælisverður.

Fyrir hönd BSRB

A handwritten signature in blue ink, reading 'Sigr. Ingibj. Ingad.', is positioned above the printed name.

Sigríður Ingibjörg Ingadóttir
hagfræðingur

Nefndarsvið Alþingis
Efnahags- og viðskiptanefnd
nefndasvid@althingi.is

Reykjavík, 30. apríl 2021

Efni: Umsögn Eftirlaunasjóðs FÍA (EFÍA) við drög að frumvarpi til laga um breytingar á ýmsum lögum vegna hækkunar lágmarksiðgjalds til lífeyrissjóða og ákvæðum um tilgreinda séreign (lágmarkstryggingavernd) – 700. mál, þingskjal 1179

Í þeim frumvarpsdrögum sem hér eru til umsagnar (þingskjal 1179 á 51. löggjafarþingi 2020–2021, hér eftir vísað til sem „frumvarpsins“) eru lagðar til viðamiklar breytingar á lögum um lífeyrissjóði. Það er mikilvægt að tryggja ítarlega rýni slíkra breytinga og aðkomu allra hagsmunaaðila.

Í frumvarpinu felast jákvæðar breytingar, s.s. er varða heimild til að senda yfirlit með rafrænum hætti og breytingar þær sem gerðar eru á lögum um stuðning til fyrstu íbúðarkaupa. Að mati EFÍA þarfnast önnur atriði frumvarpsins frekari rýni og má þar sérstaklega nefna breytingar er snúa að lögfestingu á tilgreindri séreign og verðtryggingu lífeyrisgreiðslna.

Sjóðfélagar EFÍA greiða samkvæmt kjarasamningi við FÍA nú þegar 20% lágmarksiðgjald og hafa um allnokkurt skeið haft möguleika á að ráðstafa hluta þess iðgjalds til öflunar séreignar. Mikil ánægja hefur verið með þetta fyrirkomulag og að mati sjóðsins veldur það áhyggjum að sú breyting sem lögð er til raskar því fyrirkomulagi og skerðir valfrelsi sjóðfélaga verulega. Verði frumvarpið samþykkt óbreytt yrði sjóðfélögum nauðugur einn kostur að ráðstafa 3,5% iðgjalds síns í tilgreinda séreign, sem lýtur þrengri útgreiðslureglum en nú gilda.

Lögfesting á tilgreindri séreign sbr. 4. og 5. gr. frumvarps og útgreiðslureglur tilgreindrar séreignar sbr. 7. gr. frumvarps

Samhliða hækkun lágmarksiðgjalds úr 12% í 15,5% í frumvarpinu er veitt heimild til að semja sig frá tryggingaverndinni og greiða 3,5% iðgjald þess í stað í tilgreinda séreign. Útfærsla þessa ákvæðis þarfnast frekari skoðunar. Framsetningin er mjög flókin og ekki til þess gerð að gera lífeyriskerfið skiljanlegra og aðgengilegra.

Í frumvarpinu er gerður veigamikill greinarmunur á tilgreindri séreign og séreign af viðbótargjaldi, með mun þrengri útgreiðslureglum. Slík breyting á útgreiðslu séreignar sætir furðu og verulega skortir á að þetta sér rökstutt. Sjóðfélagar sem

ávinna sér tilgreinda séreign hafa á sama tíma áunnið sér réttindi í samtryggingu, sem tryggir ævilangan lífeyri og veitir öryggi um fastar greiðslur, en án sveigjanleika. Það er mikilvægt að sjóðfélagar njóti á móti sveigjanleika í greiðslum úr öðrum sparnaði sem áunnist hefur samhliða og það valfrelsi þarf að standa vörð um.

Ákjósanlegra væri að falla frá sérákvæðum útgreiðslureglna tilgreindrar séreignar og heimila ráðstöfun 3,5% af lágmarksiðgjaldi í hefðbundinn viðbótarlífeyrissparnað. Slík iðgjöld mætti aðgreina frá öðrum og ná þannig fram sömu áhrifum og markmiðum sem stefnt er að með frumvarpinu, án þess að auka á flækjustig lífeyriskerfisins og skerða með því valfrelsi sjóðfélaga.

Verðtrygging lífeyris, sbr. 6. gr. frumvarps

Hér er lögð fram sú breyting á verðtryggingu lífeyris að lífeyrir landsmanna tekur verðbreytingum einu sinni á ári, nánar tiltekið 1. janúar ár hvert, í stað mánaðarlega líkt og nú er. Stjórn EFÍA leggst eindregið gegn þessum breytingum fyrir hönd sjóðfélaga sinna og fær ekki séð að haldbær rök búi hér að baki. Áhrif þessa á lífeyrisþega liggja ekki fyrir en ljóst að þau eru ekki jákvæð og því alls ómögulegt að styðja slíka tillögu.

Yfirlit og upplýsingar sendar með rafrænum hætti til sjóðfélaga, 8. gr. frvp.

Í frumvarpinu er lögð til sú breyting að lífeyrissjóðum verði heimilt að senda yfirlit yfir réttindaávinnslu og aðrar upplýsingar til sjóðfélaga með rafrænum hætti. Þessari breytingu ber að fagna, framkvæmdin verður einfaldari og dregið er úr kostnaði á sama tíma og yfirsýn sjóðfélaga verður betri enda rafrænar leiðir til upplýsingagjafar í takt við þær breytingar sem samfélagið er að ganga í gegn um sjóðfélagar þekkja.

Af öllu ofangreindu má vera ljóst að frekari umræða og greining á þeim breytingum sem hér eru lagðar til er nauðsynleg. Er því vert að benda á að stjórnvöld hafa gefið það út að fyrirhuguð sé vinna við Grænbók um lífeyriskerfið. Slík vinna er einmitt grundvöllur að því samtali sem þarf að eiga sér stað áður en farið er í viðlíka breytingar og hér eru lagðar til. Farsælasta niðurstaðan væri því sú að bíða með þær breytingar sem lagðar eru til í frumvarpinu og þess í stað vinna málið áfram samhliða þeirri vinnu og því samtali sem mun eiga sér stað þegar Grænbókin verður unnin.

F.h. Eftirlaunasjóðs FÍA



Snædís Ögn Flosadóttir, framkvæmdastjóri EFÍA

Nefndasvið Alþingis
Efnahags- og viðskiptanefnd
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík 28. apríl 2021

**Efni: Umsögn um 700. mál á 151. löggjafarþingi 2020–2021, þingskjal 920:
Frumvarp til breytinga á ýmsum lögum vegna hækkunar lágmarksiðgjalds til
lífeyrissjóðs og ákvæða um tilgreinda séreign.**

Með frumvarpinu eru lagðar til breytingar á alls 6 lagabálkum, þ.a.m. lögum um skyldu-tryggingu lífeyrisréttinda o.fl., lögum um almannatryggingar og lögum um málefni aldr-aðra. Í frumvarpinu er lagt til að lögfest verði lágmarksiðgjald til lífeyrissjóðs 15,5% af iðgjaldsstofni í stað 12% og að mælt verði fyrir í lögum um svonefnda „tilgreinda séreign,“ sem heimilt verði að stofna til með allt að 3,5% af skylduiðgjaldinu. Þá eru m.a. í frum-varpinu skilgreiningar á því hvaða lífeyrisgreiðslur eigi ekki að valda skerðingum á greiðsl-um almannatrygginga, auk ákvæða um skattfrjálsa ráðstöfun séreignarlífeyris til kaupa á fyrstu íbúð.

Stjórn FEB-R ætlar ekki að setja hér fram heildstæða umsögn um frumvarpið, enda munu nógir aðrir til þess bærir verða til þess. Stjórnin vill þó ekki láta hjá líða að koma á fram-færi við háttvirta Efnahags- og viðskiptanefnd athugasemdum við eftirfarandi atriði í frum-varpinu:

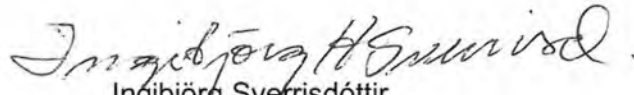
- A. Í 6. gr. frumvarpsins er lagt til að greiðslur lífeyris úr lífeyrissjóðum skuli einungis taka verðlagsbreytingum einu sinni á ári í stað mánaðarlega eins og nú er, og er breytingin sögð hafa þann tilgang að minna verði um vanáætlanir og eftirákröfur hjá Trygginga-stofnun. Stjórn FEB mótmælir þessari breytingu harðlega þar sem hún myndi þýða kjaraskerðingu hjá lífeyristökum. Hina tilgreindu röksemd fyrir breytingunni telur stjórn-in léttvæga og ekki halda vatni.
- B. Stjórn FEB-R styður það almennt að dregið verði úr tekjutengingum hjá almannatrygg-ingum. Hún er því hlynnt því að útgreiðsla á „tilgreindri séreign“ verði ekki látin skerða greiðslur almannatrygginga, sbr. 14. og 16. gr. frumvarpsins.
- C. Af 14. og 16. gr. frumvarpsins leiðir að útgreiðsla séreignar, sem stofnað hefur verið til með hluta skylduiðgjalds, mun framvegis leiða til skerðinga hjá almannatryggingum á sama hátt og útgreiðsla lífeyris úr samtryggingu. Um langt árabíl hefur þessu verið öðruvísi háttað og hefur verið gagnrýnt með réttu að í því hafi falist óréttmæt mismun-un. Frumvarpið gerir ráð fyrir því að mismununinni verði útrýmt með þeim hætti að eldri regla verði látin gilda gagnvart þeim sem hefja töku lífeyris fyrir gildistöku breyt-ingarinnar, en sú nýja gagnvart þeim sem hefja töku lífeyris síðar.

Stjórn FEB-R vill vara við þessari leið. Gagnvart þeim sem hefja myndu lífeyristöku síðar, eftir að hafa á undanförunum árum og áratugum lagt í séreign samkvæmt gildandi skilmálum þeirra tíma, myndi þetta jafngilda afturvirkri forsendubreytingu sem hæpið er að fái staðist.

Stjórn FEB-R leggur því til að útfærsla breytingarinnar verði með þeim hætti, að skilin verði ekki látin miðast við það hvenær einstaklingur byrjar að taka lífeyri, heldur við það hvenær stofnað var til séreignarinnar. Úttekt á séreign sem stofnað var til fyrir gildistöku laganna myndi þá ekki valda skerðingu hjá TR, en úttekt sama einstaklings á séreign sem stofnað var til síðar myndi hinsvegar valda skerðingu skv. nýjum reglum.

Virðingarfyllst,

f.h. stjórnar Félags eldri borgara
í Reykjavík og nágrenni


Ingibjörg Sverrisdóttir

Nefndasvið Alþingis
Efnahags- og viðskiptanefnd
Austurstræti 8 – 10
150 Reykjavík

nefndasvid@althingi.is

Reykjavík, 28. apríl 2021

Efni: Umsögn félagsins Femínísk fjármál um frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna hækkunar lágmarksiðgjalds til lífeyrissjóðs og ákvæða um tilgreinda séreign (700.mál, 151. löggjafarþing 2020-2021)

Í því frumvarpi sem hér er um að ræða felast ýmsar breytingar á lögum sem snerta lífeyrismál. Félagið Femínísk fjármál bendir á að þessu stjórnarfrumvarpi virðist ekki fylgja jafnréttismat. Það er miður þar sem að ljóst er að lífeyrismál, sem og samspil þeirra við almannatryggingar, hafa mjög kynjaða hlið. Konur eru líklegri til að vinna sér inn minni lífeyri í gegnum lífeyriskerfið og þar hefur kynbundinn launamunur áhrif sem og það að þær taka frekar heldur en karlar lengri hlé frá vinnumarkaði og eru frekar í hlutastörfum - sem rekja má til ólaunaðra umönnunarskylda sem skiptast ójafnt milli kynja skv. rannsóknum þar að lútandi. Með þetta í huga er eðlilegt að meta þær breytingar sem gera á á kerfinu frá jafnréttissjónarhorni og með tilliti til þeirra áhrifa sem boðaðar breytingar kunna að hafa á kynin. Félagið Femínísk fjármál leggur til að mat á jafnréttisáhrifum frumvarpsins sé framkvæmt sem fyrst af hálfu fjármála- og efnahagsráðuneytisins hvar frumvarpið var unnið.

Félagið Femínísk fjármál vill einnig benda á varðandi inntak 1. gr. frumvarpsins, að ekki verður betur séð en að boðuð breyting á upphafsviðmiðunaraldri þegar réttindaávinnsla hefst, frá 16 upp í 18 ára, muni í raun skerða lífeyristekjur ungs fólks til framtíðar með styttingu ávinnslutímabilsins. Þessi aldurshópur (16 og 17 ára) er hins vegar ekki undanþeginn því að t.d. greiða skatt og vakna því spurningar um hví réttindastaða þeirra til ávinnslu lífeyrisréttinda eigi að vera önnur en þeirra sem eldri eru og hvort það sé verjandi út frá jafnréttissjónarmiðum. Það verður ekki séð að boðuð breyting sé í þágu þessa hóps þó hún muni koma atvinnurekendum vel þar sem launatengd gjöld fyrir þennan starfsmannahóp muni væntanlega lækka. Þá má velta fyrir sér hvort þetta skapi hvata til ráðninga starfsfólks undir umræddu aldurstakmarki á kostnað þeirra sem eldri eru.

Virðingarfyllt,

f.h. félagsins Femínísk fjármál.

Finnborg S. Steinþórsdóttir

Sigríður Finnbogadóttir

Steinunn Bragadóttir

Steinunn Rögnvaldsdóttir

Frjálsi
lífeyrissjóðurinn

Frumvarp um breytingar á lögum um lífeyrissjóði og öðrum lögum

Samantekt á umsögn Frjálsa lífeyrissjóðsins

14. maí 2021

Arnaldur Loftsson
framkvæmdastjóri



Stærstu breytingar frá 1997



- Frumvarpið felur í sér stærstu breytingar á réttindaákvæðum laga um lífeyrissjóði frá árinu 1997
- Frumvarpið sem þá var lögfest var unnið í víðtækri sátt allra hagsmunaaðila
- Frumvarpið nú virðist eingöngu unnið í samráði við ASÍ og SA

Grænbók um lífeyriskerfið



- Stjórnvöld hafa boðað að gerð verði grænbók um lífeyriskerfið
- Grænbók er hluti af stefnumótunarferli stjórnvalda ætlað m.a. að hvetja til umræðu um framtíðarsýn málefnasviðsins. Hagsmunaðilum boðið að leggja fram sjónarmið um mögulegar áherslur, lausnir eða leiðir af árangri.
- Óeðlilegt að ráðast í svo umfangsmiklar breytingar á lífeyriskerfinu áður en sú stefnumótunarvinna fer fram
- Tillaga Frjálsa er að frumvarpið verði frestað og efni þess tekið fyrir í fyrirhugaðri vinnu stjórnvalda við grænbók um lífeyriskerfið og eftir atvikum þeim tillögum að lagabreytingum sem sú vinna mun leiða af sér

Frjálsi
lífeyrissjóðurinn

Tilgreind séreign



Tilgreind séreign rúmast innan núverandi löggjafar



Sjóðfélaga skal vera heimilt að ráðstafa 3,5% af 15,5% lágmarksiðgjaldi í tilgreinda séreign skv. frumvarpinu

Ákvæði samþykktu lífeyrissjóðanna sjö innan ASÍ og SA um tilgreinda séreign hafa verið staðfest af fjármálaráðuneytinu eftir umsögn FME

Ákvæði um tilgreinda séreign þarf því ekki sérstaka lagastöð svo að lífeyrissjóðirnir geti boðið upp á hana

Lögfesting tilgreindrar séreignar hefur aftur á móti þau neikvæðu áhrif að raska og flækja uppbyggingu lífeyrissparnaðar sjóðfélaga hjá öðrum lífeyrissjóðum sem í dag ráðstafa 3,5% iðgjaldinu í frjálsa séreign/viðbótarsparnað sem er alveg laus frá 60 ára aldri.

Lífeyrissjóðir á samningssviði ASÍ og SA eru minnihluti af lífeyriskerfinu, hvort sem litið er til fjölda lífeyrissióða, eigna eða iðgjalda, og umhugsunarvert að þeir séu í aðstöðu til að þvinga slíkri löggjöf upp á meirihluta launamanna í landinu án undirbúnings og samráðs við viðeigandi hagsmunaaðila

Mismunandi tegundir séreignar skv. frumvarpi



Tegund séreignar	Laus til útgreiðslu – aldur sjóðfélaga	Skerðir lífeyri almannatrygginga	Má nýta í fyrstu fasteignakaup og lánaðgreiðslur í 10 ár	Má nýta í fasteignarkaup og lánaðgreiðslur til júlí 2023
Viðbótarsparnaður ¹⁾	60 ára	Nei	Já	Já
Frjáls séreign ²⁾	60 ára	Já	Nei	Nei
Tilgreind séreign ³⁾	62 ára	Nei	Já	Nei
Bundin séreign ³⁾	60-85 ára	Já	Nei	Nei
Erfðaséreign	Alltaf	Óljóst	Nei	Nei

1) Løggjald sem nemur 2-4% frá sjóðfélaga og 2% frá launaðgreiðanda, samtals 4-6%

2) Løggjald sem hluti af 15,5% skylduiðgjaldi annars vegar og viðbótarmótframlag launaðgreiðanda umfram 2% hins vegar

3) Hluti af 15,5% skylduiðgjaldi

Bæði viðbótarsparnaður og frjáls séreign er skilgreint sem viðbótartryggingavernd í lögum 129/1997

Skipting skylduiðgjalds nú og skv. frumvarpi hjá lífeyrissjóðum sem ráðstafa hluta af lágmarksiðgjaldi í frjálsa séreign



Tegund lífeyrissparnaðar	Sjóðir með bundna og frjálsa séreign		Sjóðir með hærra en 3,5% í frjálsa séreign		Sjóðir með 3,5% í frjálsa séreign	
	Fyrirkomulag nú	Fyrirkomulag skv. frumvarpi	Fyrirkomulag nú	Fyrirkomulag skv. frumvarpi	Fyrirkomulag nú	Fyrirkomulag skv. frumvarpi
	Frjálsi, Almenni, Íslenski og Tannl.	Frjálsi, Almenni, Íslenski og Tannl.	Frjálsi, Almenni, Íslenski, Tannl., Bankam., EFIA og Lífsverk	Frjálsi, Almenni, Íslenski, Bankam, Tannl., EFIA og Lífsverk	Brú	Brú
Samtrygging	x	X	X	X	x	X
Bundin séreign	x	X				
Frjáls séreign	x	X	X	X	X	
Tilgreind séreign		X		X		X
Viðbótarsparnaður						

Ókostir lögfestingu tilgreindrar séreignar



- Lögfesting tilgreindrar séreignar hefur neikvæð áhrif á uppbyggingu og rekstur fjölmargra lífeyrissjóða og þá valkosti sem sjóðfélagar hafa á samsetningu lífeyrissparnaðar síns
- Valfrelsi og sveigjanleiki sjóðfélaga við útgreiðslur séreignarsparnaðar minnkar
- Samsetning lífeyrissparnaðar gangvart sjóðfélögum verður flóknari og ákvörðunartaka þeirra um ráðstöfun iðgjalda og fyrirkomulag útgreiðslna verður erfiðari
- Flækjustig við rekstur lífeyrissjóða eykst sem hækkar kostnað þeirra

Málamiðlunartillaga um tilgreinda séreign



Sé vilji fyrir því að lögfesta tilgreinda séreign þótt hún rúmist innan núverandi löggjafar er eftirfarandi málamiðlunartillaga lögð fram:

Lífeyrissjóðir hafi val um að bjóða sjóðfélögum að ráðstafa 3,5% iðgjaldi í tilgreinda séreign eða í viðbótarsparnað

Málamiðlunartillaga 10 lífeyrissjóða sem var birt í Mörkuðum Fréttablaðsins 28. apríl sl.

Fyrirkomulag sömu sjóða m.v. málamiðlunartillögu



Tegund lífeyrissparnaðar	Sjóðir með bundna og frjálsa séreign		Sjóðir með hærra en 3,5% í frjálsa séreign		Sjóðir með 3,5% í frjálsa séreign	
	Fyrirkomulag nú	Fyrirkomulag skv. frumvarpi	Fyrirkomulag nú	Fyrirkomulag skv. frumvarpi	Fyrirkomulag nú	Fyrirkomulag skv. frumvarpi
	Frjálsi, Almenni, Íslenski og Tannl.	Frjálsi, Almenni, Íslenski og Tannl.	Frjálsi, Almenni, Íslenski, Tannl., Bankam., EFIA og Lífsverk	Frjálsi, Almenni, Íslenski, Bankam, Tannl., EFIA og Lífsverk	Brú	Brú
Samtrygging	x	X	X	X	x	X
Bundin séreign	x	X				
Frjáls séreign	x	X	X	X	X	
~~Tilgreind séreign~~		X		X		X
Viðbótarsparnaður		X		X		X

3,5% iðgjald
– þarf að halda aðgreindu frá hefðbundna viðbótarsparnaðinum í réttindakerfum sjóðanna

Sjálfgefin ráðstöfun 3,5% iðgjalds



- Samkvæmt frumvarpinu rennur 3,5% iðgjald í samtryggingu nema sjóðfélagi velji að iðgjaldið renni í séreign
- Frjálsi leggur til að lífeyrissjóðum verði sjálfvald sett hvort að 3,5% iðgjaldið renni sjálfkrafa í samtryggingu eða séreign
- Samsetning sjóðfélaga og hagsmunir eru ólíkir eftir starfsgreinum og því eðlilegt að lífeyrissjóðir hafi val til að ákveða hvort 3,5% iðgjaldið renni í samtryggingu eða séreign ef sjóðfélagi velur ekki sjálfur
- Sama tillaga hefur komið fram í umsögnum Almenna lífsj., ASÍ og VR

Frjálsi
lífeyrissjóðurinn

Skerðingaráhrif lífeyrissparnaðar á lífeyri almannatrygginga



Skerðingarreglur



Samkvæmt frumvarpi

	Núverandi reglur	Skv. frumvarpi
Tegund lífeyrissparnaðar	Skerðir lífeyri TR	Skerðir lífeyri TR
Samtrygging	x	x
Bundin séreign		x
Frjáls séreign (hluti af og umfram 15,5%)		x
Tilgreind séreign (TS)		
Frjáls viðbótarsparnaður (4-6%)		

Tillaga

	Núverandi reglur	Tillaga
Tegund lífeyrissparnaðar	Skerðir lífeyri TR	Skerðir lífeyri TR
Samtrygging	x	x
Bundin séreign		x
Frjáls séreign (eingöngu hluti af 15,5%)		x
Tilgreind séreign (TS)		
Viðbótarsparnaður (öll iðgjöld umfram 15,5%)		

Í fjölda tilvika er greitt hærra viðbótarmótframlag en 2%. Mikið flækjustig að hafa mismunandi skerðingarreglur á 2% viðbótarframlagi launagreiðenda og viðbótarframlagi umfram það og býður upp á misnotkun við útfyllingu skilagreina. Sjá nánar í umsögn Frjálsa lífeyrissjóðsins.



Tillagan felur í sér að öll iðgjöld umfram 15,5% teljist til viðbótarsparnaðar - ekki eingöngu 4-6% - og komi því ekki til skerðingar á lífeyri almannatrygginga

Jafnræði tekjutenginga almannatrygginga



- Samkvæmt frumvarpinu verður ekki komið á jafnfræði með tekjutenginum almannatrygginga því útgreiðslur úr samtryggingu skerða lífeyri en ekki útgreiðslur úr tilgreindri séreign
- Jafnræði væri hægt að koma á með því að láta útgreiðslur lífeyrissparnaðar af 12% iðgjaldi hjá öllum sjóðfélögum skerða lífeyri almannatrygginga
- Skipta þyrfti 15,5% iðgjaldi í samtryggingu í 12% sem ekki skerðir og 3,5% sem skerðir í réttindakerfum lífeyrissjóða

Frjáls séreign og viðbótarsparnaður fyrir gildistöku laganna



Frjáls séreign og 4-6% viðbótarsparnaður hafa ekki verið aðgreind í tölvukerfum lífeyrissjóða nema skv. áætlunum og því ekki hægt að gera greinarmun á þessum sparnaði. Því er mikilvægt að útgreiðslur uppsafnaðrar frjálsrar séreignar fyrir gildistöku laganna verði undanþegin tekjuskerðingum almannatrygginga svo sjóðfélagar verði ekki fyrir ólögmætum skerðingum. Lagt er því til að frjáls séreign fyrir gildistöku laganna verði skilgreindur sem viðbótarsparnaður, sem ekki skerðir ellilífeyri almannatrygginga. Iðgjöld sem renna í frjálsa séreign innan 15,5% lágmarksiðgjald eftir gildistöku laganna er aftur á móti hægt að halda aðgreindu í tölvukerfum lífeyrissjóða.

Frjálsi
lífeyrissjóðurinn

Hækkun
lágmarksiðgjalds í
15,5%



Lágmarksiðgjald hækkað úr 12% í 15,5%

- 29% hækkun lágmarksiðgjalds



Þegar lágmarksiðgjald var hækkað úr 10% í 12% (mótframlag hækkað úr 6-8%) þá var það gert í tveimur áföngum, 1. janúar 2006 og 1. janúar 2007

Þegar mótframlag í kjarasamningum á almennum vinnumarkaði var hækkað úr 8% í 11,5% þá átti hækkunin sér stað á þremur árum (2016, 2017 og 2018)

Fyrir sjálfstætt starfandi einstaklinga og aðrar launagreiðendur getur verið þungt fyrir reksturinn að þurfa að inna af hendi 29% hækkun á iðgjaldinu „á einu bretti“

Lagt er til að skoðað verði að 3,5% hækkunin eigi sér stað í áföngum eins og var í fyrrgreindum tilvikum til að íþyngja ekki rekstri sjálfstætt starfandi einstaklinga

Frjálsi
lífeyrissjóðurinn

Hækkun lágmarkstrygginga- verndar



Hækkun lágmarkstryggingaverndar úr 1,4% í 1,8%



Engin greining liggur á bak við þörf sjóðfélaga fyrir hærri lágmarkstryggingavernd (hærri mánaðarlegur örorkulífeyrir og mánaðarlegur ævilangur ellilífeyrir)

Skýrsla um *Nægjanleika lífeyris* sem var gefin út árið 2014 af Landssamtökum lífeyrissjóða og Fjármálaeftirlitinu ætti að nýta til að rýna hvort að almenn sé þörf fyrir að hækka lágmarkstryggingaverndina

Sú staðreynd að frumvarpið gerir ráð fyrr að árleg réttindaávinnsla verði áfram 1,4% ef sjóðfélagi velur að 3,5% iðgjald renni í tilgreinda séreign, sem hægt er að taka út að fullu við 67 ára aldur, styður þá skoðun að óþarfi sé að hækka lágmarkstryggingaverndina.

Frjálsi
lífeyrissjóðurinn

Birting yfirlita með rafrænum hætti



Birting yfirlit með rafrænum hætti



- Frjálsi styður að lífeyrissjóðum verði heimilt að senda yfirlit með rafrænum hætti
- Yfirlit sjóðfélaga eru aðgengileg sjóðfélögum á *Mínum síðum* á vef lífeyrissjóða
- Ekki er því beint þörf á að senda yfirlit til sjóðfélaga með rafrænum hætti og slíkt hefur einnig í kostnað í för með sér
- Skoða mætti að gera í staðinn kröfu á lífeyrissjóði að minna sjóðfélaga sína á tvisvar á ári að skoða yfirliti sín á *Mínum síðum* lífeyrissjóða til að minnka líkur á að ógreidd iðgjöld tapist
- Hafa þarf í huga að RSK hefur eftirlit með því að allir starfandi einstaklingar greiði lágmarksiðgjald í lífeyrissjóð
- Ef frumvarpið verður dregið til baka er lagt til að ákvæði um rafræna birtingu yfirlita verði samt sem áður lögfest með mögulegum breytingum þess efnis að setja kröfu á lífeyrissjóði að minna sjóðfélaga á tvisvar á ári að skoða yfirlitin sín

Frjálsi
lífeyrissjóðurinn

Árleg verðtrygging lífeyris í stað mánaðarlegs



Fallið verði frá breytingum um árlega verðtryggingu lífeyris



- Ekki liggja fyrir útreikningar um áhrif þessarar tillögu og rök fyrir breytingunni þess efnis að breytt framkvæmd getur dregið verulega úr kröfum Tryggingastofnunar um endurgreiðslur vegna vanáætlana á greiðslum frá lífeyrissjóðum í byrjun árs eru of léttvæg til að réttlæta breytingarnar

Frjálsi
lífeyrissjóðurinn

Gildistöku frumvarps
verði frestað til a.m.k.
1. janúar 2022



Gildistöku frestað til a.m.k. 1. janúar 2022



- Samkvæmt frumvarpinu á það að taka gildi 1. október 2021
- Umfangsmiklar breytingar þarf að gera á réttindakerfum lífeyrissjóða og skilagreinakerfum
- Kynna þarf breytingar og valkosti fyrir sjóðfélögum
- Mögulegir aukaársfundir
- Tíminn fram til 1. október of skammur og því lagt til að gildistökunni verði frestað til a.m.k. 1. janúar 2022

Efnahags- og viðskiptanefnd
Nefndarsvið Alþingis
Auturstræti 8-10
101 Reykjavík

Reykjavík, 28. apríl 2021

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna hækkunar lágmarkiðgjalds til lífeyrissjóðs

Með frumvarpi til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna hækkunar lágmarksiðgjalds til lífeyrissjóðs og ákvæðum um tilgreinda séreign (sbr. þingskjal 1179 á 151. löggjafarþingi 2020–2021, hér eftir vísað til sem „frumvarpið“) eru gerðar stærstu breytingar á réttindaákvæðum laga um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða frá árinu 1997. Breytingin hefur neikvæð áhrif á uppbyggingu og rekstur fjölmargra lífeyrissjóða og þá valkosti sem sjóðfélagar hafa á samsetningu lífeyrissparnaðar síns.

Helstu breytingarnar eru eftirfarandi:

- lágmarksiðgjald hækkar úr 12% í 15,5%
- lögfesta á heimild sjóðfélaga til að greiða allt að 3,5 prósentustig af 15,5% lágmarksiðgjaldi í tilgreinda séreign og heimila notkun hennar til skattfrjálsrar úttektar séreignarsparnaðar skv. l. nr. 111/2016 um stuðning til kaupa á fyrstu íbúð (hér eftir kallað *fyrsta fasteign*)
- árleg réttindaávinnsla, sem lágmarkstryggingavernd veitir skv. l. nr. 129/1997 um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða, hækkar úr 1,4% á ári í 1,8% nema sjóðfélagar velji að nýta sér heimild til að greiða í tilgreinda séreign
- útgreiðsla séreignar sem greiðist af 15,5% lágmarksiðgjaldi mun framvegis teljast til tekna við útreikning á lífeyri sem veittur er á grundvelli l. nr. 100/2007 um almannatryggingar með þeirri undantekningu að útgreiðsla tilgreindrar séreignar mun ekki teljast til tekna. Auk þess mun viðbótarlífeyrissparnaður teljast til tekna nema sá hluti sem nemur allt að 4% iðgjaldi sjóðfélaga og 2% mótframlagi launagreiðanda. *
- lífeyrissjóðum verður heimilt að senda sjóðfélögum yfirlit með rafrænum hætti
- verðtrygging lífeyris verði árleg í stað mánaðarleg

*Í greingerðinni með frumvarpi um breytingar á l. nr. 100/2007 um almannatryggingar er skilgreindur viðbótarlífeyrissparnaður sem ekki telst til tekna við útreikning lífeyris almannatrygginga: „Viðbótarlífeyrissparnaður takmarkast við 4% framlag rétthafa af iðgjaldsstofni, sbr. 4. og 5. tölul. A-liðar 30. gr. laga um tekjuskatt, nr. 90/2003, og 2% mótframlag launagreiðanda af iðgjaldsstofni.“ Bent er á að rétt er að svo þýðingarmikil skilgreining komi fram í lagatextanum sjálfum en ekki eingöngu greingerðinni. Sjá breytingarillögu á frumvarpinu í viðauka umsagnarinnar.

Með vísan í það sem nánar er rakið í eftirfarandi umsögn, leggur Frjálsi lífeyrissjóðurinn til eftirfarandi breytingar:

1. Umfjöllun um frumvarpið verði frestað og efni þess tekið fyrir í fyrirhugaðri vinnu stjórnvalda við grænbók um lífeyriskerfið og eftir atvikum þeim tillögum að lagabreytingum sem sú vinna mun leiða af sér.
2. Verði ekki fallist á að fresta umfjöllun frumvarpsins er lagt til að lífeyrisjóðir geti kosið að verða við ákvörðun sjóðfélaga um að ráðstafa 3,5% iðgjaldshluta af iðgjaldsstofni, þannig að hlutanum sé



- annað hvort ráðstafað í tilgreinda séreign eða viðbótarsparnað sem er laus við 60 ára aldur og honum þá haldið aðskildu frá öðrum séreignarsparnaði í réttindakerfum sjóðanna.
- Útgreiðslur frjálsrar séreignar, hjá sjóðfélögum sem við gildistöku laganna er í vörslu séreignarsjóða, teljist ekki til tekna við útreikning á lífeyri almannatrygginga.
 - Öll viðbótariðgjöld umfram 15,5% lágmarksiðgjald teljist ekki til tekna við úreikning á lífeyri almannatrygginga en ekki eingöngu 4% framlag sjóðfélaga og 2% mótframlag launagreiðanda.
 - Lífeyrissjóðir geti ákveðið í samþykktum sínum hvort að 3,5% iðgjald verði sjálfval í samtryggingu eða séreign.
 - Fallið verði frá hækkun á lágmarkstryggingavernd úr 1,4% í 1,8% réttindaávinnslu á ári.
 - Skýrt sé að lífeyrissjóðum verði heimilt að birta yfirlit með rafrænum hætti á „Mínum síðum“ á sjóðfélagavefum sjóðanna.
 - Fallið verði frá breytingum þess efnis að verðtrygging lífeyris verði árlega í stað mánaðarleg.
 - Gildistöku frumvarpsins verði frestað til a.m.k. 1. janúar 2022.

1. Lögfestingu frumvarpsins verði frestað og efni þess tekið fyrir í fyrirhugaðri vinnu stjórnvalda við grænbók um lífeyriskerfið og eftir atvikum þeim tillögum að lagabreytingum sem sú vinna mun leiða af sér

Stjórnvöld hafa boðað að hefja stefnumörkun í lífeyrismálum í nánú samstarfi við heildarsamtök á vinnumarkaði og Landssamtök lífeyrissjóða. Stefnt er að því að afrakstur þess samstarfs verði grænbók um lífeyrismál sem kynnt verði vorið 2021.

Eftirfarandi er lýsing á eðli og efni grænbókar í leiðbeiningarriti nokkurra ráðuneyta frá árinu 2017:

- „Stöðumat og valkostir er viðfangsefni grænbókar. Grænbók er umræðuskjal sem lagt er fram í opnu samráði á netinu. Grænbókinni er ætlað að hvetja til umræðu um núverandi stöðu, viðfangsefni, og framtíðarsýn málefnasviðsins ásamt áherslum og ólíkum leiðum.
- Við gerð grænbókar er framkvæmdaaðilum, samstarfsaðilum, og hagsmunaaðilum boðið að taka þátt og leggja fram sjónarmið um mögulegar áherslur, mögulegar lausnir eða leiðir að árangri.
- Í grænbók eru upplýsingar um viðfangsefni málaflokksins, stöðu og tölfræði, samanburð við önnur lönd og umfjöllun um ólíkar leiðir eða áherslur til að mæta þeim áskorunum sem við blasa.
- Grænbók er hluti af stefnumótunarferli stjórnvalda.“

Það er umhugsunarvert að ráðast eigi í svo umfangsmiklar breytingar á réttindakafla laga um lífeyrissjóði skv. frumvarpinu, sem mun raska bæði uppbyggingu a.m.k. 10 lífeyrissjóða og þriggja annarra vörsluaðila séreignarsparnaðar og samsetningu lífeyrissparnaðar hjá tugþúsundum sjóðfélaga þeirra, áður en ráðist er í gerð grænbókar. Það blasir við að rétt væri að taka breytingarnar sem frumvarpið felur í sér inn í þá vinnu. Í 12 af 19 umsögnum sem hagsmunaaðilar sendu inn við frumvarpsdrögin í samráðsgátt stjórnvalda árið 2019 og fjölmörgum blaðagreinum hagsmunaaðila hefur verið kvartað yfir samráðsleysi og auknu flækjustigi með lögfestingu frumvarpsins. Umræddar athugasemdir um samráðsleysi og aukið flækjustig lífeyriskerfisins hafa algjörlega verið virtar að vettugi.

Frjálsi lífeyrissjóðurinn leggur því til að frumvarpinu verði frestað og efni þess tekið með inn í grænbókarvinnu, þar sem boðað hefur verið viðtækt samráð og þar sem vanda má vinnubrögð áður en ráðist er í svo umfangsmiklar breytingar á lífeyriskerfinu. Sé ekki vilji fyrir því að fresta lögfestingu frumvarpsins leggur Frjálsi lífeyrissjóðurinn til breytingar á frumvarpinu sem nú verður gert grein fyrir:

2. Verði ekki fallist á að fresta umfjöllun frumvarpsins er lagt til að lífeyrisjóðir geti kosið að verða við ákvörðun sjóðfélaga um að ráðstafa 3,5% iðgjaldshluta af iðgjaldsstofni, þannig að hlutanum sé annað hvort ráðstafað í tilgreinda séreign eða viðbótarsparnað sem er laus við 60 ára aldur og honum þá haldið aðskildu frá öðrum séreignarsparnaði í réttindakerfum sjóðanna

Með frumvarpinu er ætlunin að efna skuldbindingar gagnvart Alþýðusambandi Íslands (ASÍ) og Samtökum atvinnulífsins (SA) skv. svonefndum lífskjarasamningnum. Meðal annars er lagt til að tilgreind séreign verði lögfest en hún hefur nú þegar verið innleidd hjá þeim sjö lífeyrissjóðum sem eru á samningssviði ASÍ og SA. Í raun er því ekki þörf á að lögfesta tilgreinda séreign enda rúmast þær reglur sem um hana gilda nú þegar innan núverandi löggjafar að undanskilinni heimild til að nýta hana í fyrstu fasteign. Til að heimila slíkt væri einfalt að bæta við frumvarpið ákvæði þess efnis að sjóðfélagar sem ráðstafa 3,5% iðgjaldi af 15,5% iðgjaldi til séreignarsparnaðar gætu nýtt iðgjaldið í fyrstu fasteign.

Lögfestingin hefur aftur á móti neikvæð áhrif á fjölda annarra lífeyrissjóða sem yrði gert skylt að bjóða sjóðfélögum sínum upp á ráðstöfun iðgjalds í tilgreinda séreign, með tilheyrandi flækjustigi og röskun á uppbyggingu lífeyrissparnaðar sjóðfélaganna. Með einfaldri lagabreytingu er þó hægt að lögfesta tilgreinda séreign til að efna skuldbindingar skv. lífskjarasamningnum án þess að raska og flækja samsetningu lífeyrissparnaðar hjá öðrum lífeyrissjóðum, líkt og verður nánar komið að hér á eftir. Með þeirri breytingu er staðið vörð um þau markmið sem stefnt er að með lögfestingu tilgreindrar séreignar og annarra ákvæða frumvarpsins og stuðlað að almennari sátt um frumvarpið meðal annarra lífeyrissjóða utan samningssvið ASÍ og SA og annarra vörsluðila séreignarsparnaðar. Til að undirstrika mikilvægi þess að skapa slíka sátt má nefna að eignir og iðgjöld þeirra sjö lífeyrissjóða sem telja til samningssviðs ASÍ og SA standa undir minna en helmingi af eignum og árlegum iðgjöldum allra lífeyrissjóða.

Með frumvarpinu verða til eftirfarandi tegundir séreignar sem um gilda mismunandi reglur sem má sjá í neðangreindri töflu:

Tegund séreignar	Laus til útgreiðslu – aldur sjóðfélaga	Skerðir lífeyri almannatrygginga	Má nýta í fyrstu fasteignakaup og lánaðgreiðslur í 10 ár	Má nýta í fasteignarkaup og lánaðgreiðslur til júlí 2023
Viðbótarsparnaður ¹⁾	60 ára	Nei	Já	Já
Frjáls séreign ²⁾	60 ára	Já	Nei	Nei
Tilgreind séreign ³⁾	62 ára	Nei	Já	Nei
Bundin séreign ³⁾	60-85 ára	Já	Nei	Nei
Erfðaséreign	Alltaf	Óljóst	Nei	Nei

1) Iðgjald sem nemur 2-4% frá sjóðfélaga og 2% frá launagreiðanda, samtals 4-6%

2) Iðgjald sem hluti af 15,5% skylduiðgjaldi annars vegar og viðbótarmótframlag launagreiðanda umfram 2% hins vegar

3) Hluti af 15,5% skylduiðgjaldi

Átta lífeyrissjóðir heimila sjóðfélögum sínum að ráðstafa hluta af 15,5% iðgjaldi í frjálsa séreign, sem er laus til útborgunar frá 60 ára aldri skv. óskum sjóðfélaga en hluti lágmarksiðgjalds rennur ávallt í samtryggingu. Frjáls séreign hefur sömu útborgunarreglur og viðbótarsparnaður en ekki er heimilt að nýta hana í húsnæðisúrræði, eins og taflan sýnir.

Fjórir af þessum átta sjóðum heimila sjóðfélögum jafnframt að leggja hluta iðgjaldsins í bundna séreign til að auka enn þann hluta lágmarksiðgjalds sem rennur til myndunar séreignar. Útgreiðslur frjálsrar séreignar og bundinnar séreignar eiga skv. frumvarpinu að koma til skerðingar á lífeyri almannatrygginga, en ekki viðbótarsparnaður sem nemur 2-4% framlagi sjóðfélaga og 2% framlagi launagreiðanda annars vegar og tilgreind séreign hins vegar.

Mikilvægi þess að flækja ekki lífeyriskerfið

Eitt af því sem hefur þótt ámælisvert við lífeyriskerfið er hversu flókið það er. Flækjustig torveldar fólki að skilja lífeyriskerfið, gerir sjóðfélögum erfiðara um vik að taka ákvarðanir um ráðstöfun og útgreiðslur, skaðar ímynd lífeyriskerfisins og dregur almennt úr áhuga fólks á lífeyrissparnaði.

Lögfesting tilgreindrar séreignar með þrengri útborgunarreglum en gilda um frjálsa séreign og viðbótarlífeyrissparnað, felur í sér að lífeyriskerfið verður flóknara. Tilgreind séreign er skv. frumvarpinu laus þegar 62 ára aldri er náð og greiðist út að lágmarki á fimm árum. Engin veigamikil rök eru fyrir því að lögfesta aðrar og þrengri útborgunarreglur fyrir tilgreinda séreign en gilda um frjálsa séreign og viðbótarsparnað. Tilgreinda séreign er jafnframt hægt að nýta í fyrstu fasteign skv. frumvarpinu, líkt og gildir um viðbótarsparnað, og ber því öll einkenni hans.

Lögfesting tilgreindrar séreignar í því horfi sem lagt er til í frumvarpinu mun raska uppbyggingu lífeyrissjóða verulega, en með mismunandi hætti eftir því hvort þeir reka séreignardeildir eða ekki. Sem dæmi má nefna að fyrir sjóðfélaga Frjálsa sem vildi hámarka séreignarhluta lífeyrissparnaðar síns, þyrfti viðkomandi að skipta 15,5% lágmarksiðgjaldi í samtryggingu, bundna séreign, frjálsa séreign og tilgreinda séreign, þ.e. í þrjár mismunandi tegundir séreignar. Viðbótariðgjöld sjóðfélaga rynnu svo í viðbótarsparnað, þ.e. í fjórðu tegundina. Útgreiðslur úr samtryggingu, bundinni séreign og frjálsri séreign myndu skerða lífeyri almannatrygginga en útgreiðslur úr tilgreindri séreign og viðbótarsparnaði myndu ekki valda skerðingum.

Öllum ætti að vera ljóst flækjustigið sem ofangreint hefur í för með sér, þá sér í lagi þeim sjóðfélögum sem er gert að skilja uppbyggingu á lífeyrissparnaði sínum og taka ákvarðanir til framtíðar litið um það með hvaða hætti viðkomandi ráðstafar iðgjöldum sínum og tekur út lífeyrissparnað úr sínum fjórum tegundum séreignar. Nokkrir lífeyrissjóðir sem bjóða sjóðfélögum að ráðstafa hluta af lágmarksiðgjaldi í frjálsa séreign þyrftu að ráðstafa því í staðinn í tilgreinda séreign, skv. vali sjóðfélaga, en með þrengri útborgunarreglum. Eftir stæði að stór hluti sjóðfélaga ættu áfram uppsafnaða séreign í frjálsri séreign, sem um myndu gilda allt aðrar reglur.

Það er eðlileg krafa að jafn veigamikil lögbundin kerfi og lífeyriskerfi, séu byggð upp á aðgengilegum, skýrum og stöðugum reglum sem gera einstaklingum kleift að skipuleggja líf sitt og huga að framtíð sinni. Breytingar sem hverfa frá þessum sjálfsgöðu sannindum hljóta að kalla á að staldrað sé við.

Tillaga að málamiðlun hagsmunaðila

- lífeyrissjóðir hafi val um að ráðstafa 3,5% iðgjaldi í tilgreinda séreign eða viðbótarsparnað

Val um að greiða hluta af lágmarksiðgjaldi í frjálsa séreign, sem er laus við 60 ára aldur með sama hætti og á við um viðbótarsparnað, er nú þegar í boði hjá sjóðfélögum Lífeyrissjóðs bankamanna, V- deildar Brúar lífeyrissjóðs, Eftirlaunasjóðs FÍA, Frjálsa lífeyrissjóðsins, Almenna lífeyrissjóðsins, Íslenska lífeyrissjóðsins, Lífeyrissjóðs tannlækna og Lífsverks lífeyrissjóðs. Þeir þrír fyrstnefndu reka ekki séreignadeildir svo sjóðfélagar þeirra geta valið að greiða hluta af lágmarksiðgjaldi í frjálsa séreign hjá öðrum vörsluaðila.

Ljóst er að því fylgja kostir fyrir sjóðfélaga að fá 3,5% iðgjaldið í séreign sem er laus 60 ára frekar en tilgreinda séreign, því skv. útborgunarreglum tilgreindrar séreignar eru sjóðfélagar bundnir við að fá sparnaðinn greiddan út að lágmarki á fimm árum eftir að 62 ára aldri er náð. Sjóðfélagar hafa því meira valfrelsi og sveigjanleika við útborganir frjálsrar séreignar og viðbótarsparnaðar. Í mörgum tilvikum getur hentað sjóðfélögum betur að taka séreignina út tveimur árum fyrr en gert er ráð fyrir í frumvarpinu og á styttri tíma en fimm árum. Hagur sjóðfélaga snýr að því að hafa val um með hvaða hætti séreign er greidd út, að teknu tilliti til aðstæðna hvers og eins.



Það vekur furðu að lögfesta eigi tilgreinda séreign og gera öðrum lífeyrissjóðum skylt að innleiða hana fyrir tugþúsundir sjóðfélaga sem hentar betur að fá 3,5% iðgjaldið greitt áfram í séreign sem er alveg laus við 60 ára aldur. Til viðbótar mun innleiðing tilgreindrar séreignar hækka rekstrarkostnað lífeyrissjóða vegna viðbótar flækjustigs, sem mun hafa neikvæð áhrif á lífeyrisréttindi sjóðfélaga.

Ef stjórnvöld telja sig nauðbeygð til að lögfesta tilgreinda séreign vegna skuldbindinga lífskjarasamningsins er mikilvægt að lögin gefi lífeyrissjóðum utan samningssvið ASÍ og SA val um að bjóða sjóðfélögum að ráðstafa allt að 3,5% iðgjaldi í **viðbótarsparnað**, í stað tilgreindrar séreignar. Með því væru umræddir sjóðir ekki þvingaðir til að stofna tilgreinda séreign og uppbyggingu á lífeyrissparnaði sjóðfélaga sem ráðstafa hluta iðgjalds í frjálsa séreign væri ekki raskað. Ástæðan er að sömu útborgunarreglur gilda um frjálsa séreign og viðbótarsparnað. Lífeyrissjóðir á samningssviði ASÍ gætu þá boðið sínum sjóðfélögum tilgreinda séreign fyrir 3,5% iðgjaldið en aðrir lífeyrissjóðir gætu boðið sínum sjóðfélögum viðbótarsparnað kysu þeir svo. Allir sjóðfélagar gætu nýtt 3,5% iðgjaldið í fyrstu fasteign a.t.t. til 500 þús. kr. fjárhæðarhámarks á ári og sömu reglur gilda um tilgreinda séreign og viðbótarsparnað gagnvart skerðingum almannatrygginga, eins og áður segir.

Þrátt fyrir að 3,5% iðgjaldið færi í viðbótarsparnað hjá tilteknum lífeyrissjóðum er nauðsynlegt að lögin kveði á um að lífeyrissjóðum verði gert skylt að aðgreina 3,5% iðgjaldið frá öðrum viðbótarsparnaði í réttindakerfum sínum þannig að ávallt liggi ljóst fyrir hvaða hluti lágmarksiðgjalds sem ráðstafað er í viðbótarsparnað eigi rætur að rekja til 3,5% iðgjaldsins. Með því væri einnig komið í veg fyrir að 3,5% iðgjaldið yrði nýtt í almenna húsnæðisúrræðið sem á að framlengja til 2023 en það úrræði takmarkast við viðbótarsparnað sem nemur 2-4% framlagi sjóðfélaga og 2% framlagi launagreiðanda.

Með þessum breytingum nást markmið frumvarpsins en á sama tíma er komist hjá því að valda neikvæðri röskun á uppbyggingu lífeyrissparnaðar hjá tugum þúsunds sjóðfélaga lífeyrissjóða sem eru utan samningssviðs ASÍ og SA.

3. Útgreiðslur frjálsrar séreignar, sem við gildistöku laganna er í vörslu séreignarsjóða, teljist ekki til tekna við útreikning á lífeyri almannatrygginga

Samkvæmt frumvarpinu á frjáls séreign að teljast til tekna við útreiknings á lífeyri almannatrygginga en ekki viðbótarsparnaður. Tilgangurinn er sá að jafna skerðingaráhrif vegna lífeyris almannatrygginga á milli lífeyrissjóða.

Þar sem frjálsri séreign og viðbótarsparnaði hefur verið blandað saman hjá lífeyrissjóðum og vörsluaðilum til þessa, þ.e. í fortíðinni og fram að hugsanlegri lögfestingu frumvarpsins, er ekki unnt að gera greinarmun á þessum sparnaði. Lífeyrissjóðir og vörsluaðilar lífeyrissparnaðar fóru í þessu alfarið að lögum og aðgreindu ekki þessar tvær tegundir séreignar í réttindakerfum sínum.

Þetta hefur leitt til þess að frjáls séreign hefur blandast viðbótarsparnaði, m.a. við löghelgaða heimild sjóðfélaga til að flytja séreign á milli vörsluaðila, sem og vegna iðgjaldaskila launagreiðenda en ekki hafa verið kröfur á launagreiðendur að aðgreina iðgjöld í mismunandi tegundir séreignar á skilagreinum til lífeyrissjóða og vörsluaðila.

Í framkvæmd er óhjákvæmilegt annað en að þetta muni leiða til ójafnræðis og misréttis á milli sjóðfélaga. Útgreiðslur viðbótarsparnaðar munu í fjölda tilvika, þar sem sparnaður er mögulega ranglega skilgreindur sem frjáls séreign í réttindakerfum vörsluaðila, leiða til **ólöglegrar skerðingar** á lífeyri almannatrygginga. Þetta er þvert á það sem að er stefnt með frumvarpinu og vekur ennfremur upp spurningar um afturvirkni þeirra ráðstafana sem frumvarpið leggur til. Því er mikilvægt að frjáls séreign af lágmarksiðgjaldi sem

eingöngu er greidd **eftir** gildistöku laganna teljist til tekna við útreikning á lífeyri almannatrygginga til framtíðar enda einungis þá hægt að gera kröfu um að iðgjöld utan um slíka séreign verði aðgreind í kerfum lífeyrissjóða og vörsluaðila lífeyrissparnaðar. Eldri frjáls séreign teljist aftur á móti ekki til tekna við útreikninginn.

Ekki verður frekari orðum varið í umfjöllun um hugsanlega ábyrgð ríkisvaldsins, verði ekki búið þannig um hnútana að staðinn sé vörður um lögbundin réttindi lífeyrisþega skv. l. nr. 100/2007 um almannatryggingar. Á þetta hefur Frjálsi lífeyrissjóðurinn komið á framfæri á fundum með stjórnvöldum og í umsögnum um frumvarpsdrögin ásamt fjórum öðrum lífeyrissjóðum, Landssamtökum lífeyrissjóða og Samtökum atvinnulífsins en athugasemdirnar hafa verið virtar að vettugi skv. frumvarpinu.

4. Öll viðbótariðgjöld umfram 15,5% lágmarksiðgjald teljist ekki til tekna við útreikning á lífeyri almannatrygginga en ekki eingöngu 4% framlag sjóðfélaga og 2% mótframlag launagreiðanda

Samkvæmt greinagerð frumvarpsins telst viðbótarsparnaður, sem nemur allt að 4% framlagi sjóðfélaga og 2% framlagi launagreiðanda ekki til tekna við útreikning á lífeyri almannatrygginga. Launagreiðendur greiða oft hærra viðbótarframlag en sem nemur 2% af launum skv. kjarasamningum eða ráðningarsamningum. Að óbreyttu frumvarpi myndu í fjölda tilvika viðbótarframlagi launagreiðanda sem nemur hærra hlutfalli en 2% af launum verða ráðstafað í viðbótarsparnað í stað frjálsrar séreignar og þar með ekki teljast til tekna við útreikning á lífeyri almannatrygginga sem væri í ósamræmi við frumvarpið. Til að vörsluaðilar geti ráðstafað iðgjöldum í réttar tegundir séreignar þurfa launagreiðendur að aðgreina á skilagreinum mótframlag sem er hærra en 2% mótframlagið í viðbótarsparnað. Það býður aftur á móti upp á misnotkun þannig að t.d. sjálfstætt starfandi einstaklingar gætu merkt á skilagrein mótframlag umfram 2% sem viðbótarsparnað til að minnka skerðingaráhrif lífeyrissparnaðar á lífeyri almannatrygginga.

Einfaldasta lausnin og það sem hér er lagt til er að öll iðgjöld umfram 15,5% lágmarksiðgjöld verði skilgreind sem viðbótarsparnaður en ekki eingöngu 4% framlag sjóðfélaga og 2% mótframlag launagreiðanda. Þar með væri hægt að framfylgja lögunum og engin hætta væri á misnotkun við útfyllingu skilagreina.

5. Lífeyrissjóðir geti ákveðið í samþykktum sínum hvort að 3,5% iðgjald verði sjálfval í samtryggingu eða séreign

Frjálsi lífeyrissjóðurinn leggur til að lífeyrissjóðir geti ákveðið í samþykktum sínum hvort að 3,5% iðgjald af 15,5% lágmarksiðgjaldinu renni í samtryggingu eða séreign og tekur þar undir sömu tillögur í umsögnum Almenna lífeyrissjóðsins, ASÍ og VR. Þannig gætu lífeyrissjóðir ákveðið að sjálfgefið væri að iðgjöld skiptist í 12% samtryggingu og 3,5% í séreign. Sjóðfélagar gætu aftur á móti valið að greiða allt iðgjaldið í samtryggingu kjósi þeir svo og mikilvægt að þeir séu vel upplýstir um valkosti sína. Samsetning sjóðfélaga og hagsmunir eru ólíkir eftir starfsgreinum og því eðlilegt að lífeyrissjóðirnir hafi val til að ákveða hvort sjálfgefin leið á ráðstöfun 3,5% iðgjaldsins sé samtrygging eða séreign.

6. Fallið verði frá hækkan á lágmarkstryggingavernd úr 1,4% í 1,8% réttindaávinnslu á ári

Frjálsi lífeyrissjóðurinn leggur gegn áformum um að hækka lágmarkstryggingavernd úr 1,4% ávinnslu á ári í 1,8%. Enging greining eða rök liggja fyrir á bak við þörf sjóðfélaga á hærri tryggingavernd. Skýrsla um *Nægjanleika lífeyris* sem var gefin út árið 2014 af Landssamtökum lífeyrissjóða og Fjármálaeftirlitinu ætti að nýta til að rýna í hvort almenn þörf sé á að hækka lágmarkstryggingaverndina. Sú staðreynd að frumvarpið geri ráð fyrir að árleg réttindaávinnsla verði áfram 1,4% velji sjóðfélagi að 3,5% iðgjald renni í tilgreinda séreign, sem hægt er að taka út að fullu við 67 ára aldur, styður þá skoðun að óþarfi sé að hækka lágmarkstryggingaverndina.

7. Skýrt sé að lífeyrissjóðum verði heimilt að birta yfirlit með rafrænum hætti á „Mínum síðum“ á sjóðfélavefum sjóðanna

Frjálsi lífeyrissjóðurinn styður ákvæði um að lífeyrissjóðum sé heimilt að senda yfirlit með rafrænum hætti. Óljóst er skv. greinagerðinni hvort skilyrði sé að senda þau í gegnum pósthólf.is. Flest rafræn samskipti sjóðfélaga og lífeyrissjóða fara fram í gegnum „Mínar síður“ á sjóðfélagavefjum lífeyrissjóðanna og mikilvægt að hægt sé að nýta þann vettvang fyrir birtingu yfirlita og að lögin komi ekki í veg fyrir það.

8. Fallið verði frá breytingum þess efnis að verðtrygging lífeyris verði árleg í stað mánaðarleg

Frjálsi lífeyrissjóðurinn leggst gegn áformum um að verðtrygging lífeyris verði árleg í stað mánaðarleg. Ekki liggja fyrir útreikningar um áhrif þessarar tillögu og rök fyrir breytingunni þess efnis að breytt framkvæmd getur dregið verulega úr kröfum Tryggingastofnunar um endurgreiðslur vegna vanáætlana á greiðslum frá lífeyrissjóðum í byrjun árs eru of léttvæg til að réttlæta breytingarnar.

9. Gildistöku frumvarps verði frestað til a.m.k. 1. janúar 2022

Samkvæmt frumvarpinu á það að taka gildi 1. október nk. Miðað við þær umfangsmiklu breytingar sem þarf að gera á réttindakerfum lífeyrissjóða og skilagreinakerfum, auk kynninga á breytingum á uppbyggingu lífeyrissparnaðar fyrir sjóðfélaga og mögulegra aukaársfunda sjóðanna til að breyta samþykktum þá er tíminn alltof skammur. Lagt er til að gildistakan verði í fyrsta lagi 1. janúar 2022.

Virðingarfyllst,

f.h Frjálsa lífeyrissjóðsins



Arnaldur Loftsson
framkvæmdastjóri

Viðauki

Hér fylgja tillögur um breytingar á einstökum ákvæðum frumvarpsins í samræmi við ofangreindar tillögur skv. töluliðum 2-4.

I. KAFLI

Breyting á lögum um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða, nr. 129/1997.

3. gr.

Breytingar á 4. gr.

b. Við 2. mgr. bætast þrír nýir málslíðir, svohljóðandi: Þó skal lífeyrissjóði gert skylt að bjóða sjóðfélaga ~~vera heimilt~~ að ráðstafa allt að 3,5% iðgjaldshluta af iðgjaldsstofni skv. 1. mgr. 2. gr. til annað hvort tilgreindrar séreignar eða viðbótartryggingaverndar. Viðmið 1. og 3. málsl. 1. mgr. um meðaltal réttindaöflunar til ævilangs ellilífeyris og örorkulífeyris lækkar þá í hlutfalli við hlutfall iðgjalds til tilgreindrar séreignar eða viðbótartryggingaverndar af iðgjaldi skv. 1. mgr. 2. gr., en verður þó aldrei lægra en sem nemur 1,4% á ári af þeim iðgjaldsstofni sem greitt er af. Í samþykktir lífeyrissjóðs skulu sett frekari ákvæði um tilgreinda séreign og viðbótartryggingavernd, svo sem um ráðstöfun iðgjalds og tilhögun greiðslna.

4. gr. Við 1. mgr. 5. gr. laganna bætast þrír nýir málslíðir, svohljóðandi: Þá skal sjóðfélaga vera heimilt að ráðstafa tilgreindri séreign til annars vörsluaðila en þess lífeyrissjóðs sem móttækur iðgjald vegna lífeyrisréttinda hans í sameign. Iðgjald sem nemur allt að 3,5% af iðgjaldsstofni skv. 1. mgr. 2. gr. til ~~tilgreindrar~~ séreignar eða viðbótartryggingaverndar skal haldið ~~aðskilinni~~ aðskildu frá annarri séreign sem myndast af iðgjaldsstofni til lífeyrissjóðs skv. 1. mgr. 2. gr. og séreignarsparnaði sem myndast á grundvelli viðbótariðgjalds. Um uppsögn samnings um tilgreinda séreign gildir ákvæði 1. mgr. 9. gr. og um úttekt á tilgreindri séreign gildir ákvæði 14. gr. a.

II. KAFLI

Breyting á lögum um stuðning til kaupa á fyrstu íbúð, nr. 111/2016.

10. gr.

Við 1. gr. laganna bætist nýr málslíður, svohljóðandi:

Þá gilda lög þessi um skattfrjálsa úttekt tilgreindrar séreignar og viðbótartryggingaverndar, sbr. 2. mgr. 4. gr. þeirra laga, að tilteknum skilyrðum uppfylltum.

12. gr. Við 4. gr. laganna bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

Rétthafi sem ekki nær hámarksfjárhæðum skv. 1. mgr. með ráðstöfun á viðbótariðgjaldi til séreignarsparnaðar er heimilt að nýta skattfrjálsa úttekt á tilgreindri séreign og viðbótartryggingavernd skv. 2. mgr. 4. gr. laga um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða. Heimild rétthafa takmarkast við ráðstöfun á allt að 3,5% iðgjaldshluta af iðgjaldsstofni skv. 1. mgr. 2. gr. þeirra laga sem ráðstafað hefur verið til öflunar réttinda í tilgreindri séreign og viðbótartryggingavernd. Sé rétthafi eigandi að séreignarsparnaði sem á uppruna frá allt að 4% viðbótariðgjaldi sjóðfélaga og 2% viðbótariðgjaldi launagreiðanda skal fyrst koma til ráðstöfunar á slíkum sparnaði áður en til ráðstöfunar á tilgreindri séreign og viðbótartryggingavernd getur komið. Samanlögð ráðstöfun rétthafa á viðbótariðgjaldi til séreignarsparnaðar og allt að 3,5% iðgjaldi til tilgreindrar séreignar eða viðbótartryggingaverndar takmarkast við hámarksfjárhæð skv. 1. mgr. Um frekari skilyrði og ráðstöfun á tilgreindri séreign og viðbótartryggingavernd gilda önnur ákvæði laga þessara eftir því sem við á

IV. KAFLI

Breyting á lögum um almannatryggingar, nr. 100/2007.

14. gr.

Í stað orðanna „séreignarlífeyrissparnaði og viðbótartryggingavernd“ í 1. másl. 4. mgr. 16. gr. laganna kemur: tilgreindri séreign og viðbótarlífeyrissparnaði. Með viðbótarlífeyrissparnaði er átt við iðgjald umfram lágmarksiðgjald skv. 1. mgr. 2. gr. laga nr. 129/1997. Viðbótarlífeyrissparnaður takmarkast við 4% framlag rétthafa af iðgjaldsstofni, sbr. 4. og 5. tölul. A-liðar 30. gr. laga um tekjuskatt, nr. 90/2003, og 2% mótframlag launagreiðanda af iðgjaldsstofni. Auk þess telst til viðbótarsparnaðar öll önnur viðbótartryggingavernd í séreign sbr. 2. mgr. 3. gr. l. 129/1997 í vörslu vörsluðila lífeyrissparnaðar við gildistöku laganna.

III. KAFLI Breyting á lögum um tekjuskatt, nr. 90/2003.

13. gr.

Við 28. gr. laganna bætist nýr töluliður, svohljóðandi:

Úttekt tilgreindrar séreignar og viðbótartryggingaverndar af iðgjaldsstofni manns skv. I. kafla laga um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða ef skilyrði laga um stuðning til kaupa á fyrstu íbúð eru uppfyllt. Heimild manns takmarkast við allt að 3,5% iðgjaldshluta af iðgjaldsstofni skv. 1. mgr. 2. gr. laga um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða, sbr. þó 4. gr. laga um stuðning til kaupa á fyrstu íbúð. Ef útgreiðsla á séreignarsparnaði fer fram úr hámarksfjárhæðum 4. gr. laga um stuðning til kaupa á fyrstu íbúð telst það sem er umfram til skattskyldra tekna á greiðsluári. Ráðherra er heimilt með reglugerð að kveða nánar á um framkvæmd þessa töluliðar.

Efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis
Austurstræti 8 – 10
101 Reykjavík

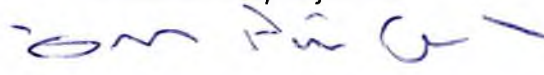
Reykjavík, 28. apríl 2021

Efni: Umsögn um stjórnarfrumvarp, þingskjal 1179 – 700. mál, um breytingu á ýmsum lögum vegna hækkunar lágmarksiðgjalds til lífeyrissjóðs og ákvæðum um tilgreinda séreign (lágmarkstryggingavernd o.fl.).

Íslenski lífeyrissjóðurinn gerir eftirfarandi athugasemdir við frumvarpið:

1. Í frumvarpinu er að finna margar jákvæðar breytingar á lögum um lífeyrissjóði, t.d. um hækkun iðgjalds úr 12% í 15,5%, um samræmingu á tengingum gagnvart greiðslum Tryggingastofnunar (TR), um aukinn hlut lífeyrissparnaðar í séreign og um rafræna birtingu yfirlita.
2. Önnur atriði eru hins vegar ekki nægilega vel útfærð í frumvarpinu. Á það einkum við um ákvæði er varða tilgreinda séreign og lágmarkstryggingavernd. Til að draga úr flækjustigi og gera lífeyriskerfið skiljanlegra og aðgengilegra fyrir almenning er mikilvægt að endurskoða útfærslu frumvarpsins hvað þessi atriði varðar.
3. Þegar hugmyndir um tilgreinda séreign komu fyrst fram í kjarasamningi ASÍ og SA á árinu 2016 var gengið út frá því að tilgreind séreign myndi skerða greiðslur frá TR, að um hana giltu strangari fjárfestingaheimildir og að tilgreinda séreign mætti ekki nýta til greiðslu inn á húsnæðislán. Eins og fram kemur í frumvarpinu hefur nú verið fallið frá öllum þessum sjónarmiðum. Forsendur fyrir útfærslu á tilgreindri séreign hafa því breyst í grundvallaratriðum.
4. Ákvæði frumvarpsins um hækkun lágmarkstryggingaverndar og afslátt frá lágmarkstryggingavernd með nýtingu tilgreindrar séreignar eru illa útfærð. Engin rök eru færð fyrir þessari skipan mála, sérstaklega þar sem tilgreind séreign ber nú öll megineinkenni viðbótarlífeyrissparnaðar.
5. Til að einfalda regluverk lífeyrissparnaðar og ná víðtækri sátt um mótun lífeyriskerfisins er mikilvægt að vinna frumvarpið betur. Yfirlýsing stjórnvalda frá því nú í haust um víðtækt samráð og gerð grænbókar fyrir lífeyriskerfið er fagnaðarefni, enda þarf að leysa fjölmörg álitamál í starfsemi lífeyrissjóða til framtíðar. Í þeirri vinnu þarf fyrst og fremst að huga að hagsmunum sjóðfélaga lífeyrissjóða.
6. Móta þarf framtíðarfyrirkomulag lífeyrismála í takt við þær breytingar sem fyrirsjáanlegt er að verði á íslensku samfélagi. Taka þarf mið af þörfum launafólks, breyttum vinnumarkaði, meiri hreyfanleika vinnuafis og huga að auknum sveigjanleika við starfslok svo fátt eitt sé talið. Mikilvægast er að ná sátt um heildstætt lífeyrissjóðakerfi sem þjónar öllum landsmönnum. Það verður ekki gert með fyrirbyggjandi frumvarpi.

Virðingarfyllst,
f.h. Íslenska lífeyrissjóðsins



Ólafur Páll Gunnarsson, framkvæmdastjóri



KENNARASAMBAND Íslands
Borgartúni 30 • IS-105 Reykjavík • Sími 595 1111 • @kennarasamband
ki@ki.is • www.ki.is

Efnahags- og viðskiptanefnd

Nefndasvið Alþingis

Austurstræti 8-10

101 Reykjavík

Reykjavík, 26. apríl 2021

Efni: Frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna hækkunar lágmarksiðgjalds til lífeyrissjóðs.

Vísað er til frumvarps sem lagt var fram á Alþingi 7. apríl sl. af fjármála og efnahagsráðherra. Eftirfarandi eru athugasemdir Kennarasambands Íslands (KÍ) við frumvarpið, efni þess og aðdraganda. Fulltrúar KÍ eru tilbúnir að koma á fund nefndarinnar til að ræða efni umsagnarinnar.

Fram kemur að markmið frumvarpsins sé að samræma lífeyrisréttindi á milli einstakra hópa starfsmanna á vinnumarkaði, einkum milli almenna vinnumarkaðarins og opinberra starfsmanna. Ennfremur kemur fram að stjórnvöld telji sig með framlagningu frumvarpsins vera að standa við sinn hluta af stuðningi við lífskjarasamninga aðila á almennum vinnumarkaði.

Lífeyriskerfið á Íslandi stendur frammi fyrir margvíslegum áskorunum. Þar má nefna breytingar á aldurssamsetningu þjóðarinnar og þau tryggingafræðilegu áhrif sem þær hafa á stöðu sjóðanna; stærð sjóðanna í íslensku samfélagi í samhengi við þær ávöxtunar- og fjárfestingarkröfur sem til þeirra eru gerðar; óskýrleika um hlutfallslegt vægi á milli hinna þriggja stöða lífeyriskerfisins og þar sérstaklega verulegur óskýrleiki og óánægja um samspil lífeyrissjóðakerfisins og almannatrygginga.

Mikilvægt er að stefnumörkun um lífeyrismál sé vandlega hugsuð, vel rædd og um hana ríki breið sátt.

Frumvarpið sem nú liggur fyrir uppfyllir ekkert af ofangreindu og KÍ leggst því alfarið gegn samþykkt þess í núverandi mynd.

Í fyrsta lagi er ámælisvert að kerfisbreytingar stjórnvalda á lífeyrissjóðakerfinu séu niðurstaða í samningum á milli aðila á almennum vinnumarkaði án samráðs eða samstarfs við fulltrúa annarra starfsmanna á íslenskum vinnumarkaði.

Í öðru lagi er ógerningur að breyta hlutföllum á milli samtryggingar og séreignar í lífeyriskerfinu án þess að fyrir liggi nákvæm greining á afleiðingum þess og pólitísk ábyrgð á því að þriðja stoð lífeyriskerfisins, almannatryggingar, komi á móti vanda sem slíkt kann að hafa í för með sér, sér í lagi hjá tekjulágum hópum. Þá geta áhrif slíkra breytinga á einstaka lífeyrissjóði, hópa eða starfsstéttir orðið afar mismunandi og leitt af sér stórauðna mismunum og aukið flækjustig.



KENNARASAMBAND Íslands
Borgartúni 30 • IS-105 Reykjavík • Sími 595 1111 • @kennarasamband
ki@ki.is • www.ki.is

Í þriðja lagi er óljóst hvaða áhrif það hefur að framlengja eða auka flæði fjármagns inn á húsnæðismarkaðinn og auka þannig enn eftirspurn án þess að gripið sé til viðunandi aðgerða til að tryggja framboð húsnæðis. Í Þjóðhagsráði hefur komið fram með skýrum hætti að stjórnvöld upplifi sig að einhverju leyti ráðalaus við að útfæra aðgerðir í húsnæðismálum sem dugi til að leysa þann vanda sem uppi er. Við slíkar aðstæður þarf augljóslega að hugsa hlutina í stærra samhengi, sér í lagi þarf að skoða með heildrænum hætti þær aðgerðir sem aukið geta eftirspurn án þess að framboð aukist um leið.

Í fjórða lagi á enn eftir að fylgja eftir fyrri tilraunum til samræmingar lífeyrisréttinda á milli almenna og opinbera markaðarins og til staðar er kerfisbundið launamisrétti á milli hópa sem stjórnvöld hafa lofað að uppræta en hafa enn ekki gert að neinu ráði. Eins stefnir í halla ákveðinna opinbera sjóða þar sem konur eru í meirihluta miðað við núverandi forsendur um lífs- og örorkulíkur. Minnkuð áhersla á samtryggingu er líkleg til að koma harðast niður á þessum hópi. Það er ljóst að ef af slíkum breytingum verður skapast ófrávíkjanleg krafa um hraðari leiðréttingar á launum þeirra hópa sem skarðan hlut bera frá borði. Mikilvægt er að stjórnvöld geri sér grein fyrir því og axli á því ábyrgð.

Lífeyriskerfið er samofið öðrum grunnkerfum samfélagsins. Það býr um þessar mundir við miklar áskoranir og trú almennings á kerfinu er af skorum skammti. Það er mikið óráð að fara fram í breytingar á lífeyriskerfinu með þeim hætti sem hér er gert.

Fyrir hönd Kennarasambands Íslands,


Ragnar Þór Pétursson, formaður

Nefndasvið Alþingis
Efnahags- og viðskiptanefnd
Austurstræti 8 - 10
150 Reykjavík

Akureyri, 28. apríl 2021

**Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna hækkunar
lágmarksiðgjalds til lífeyrissjóðs og ákvæðum um tilgreinda séreign
(lágmarkstryggingavernd o.fl.), 700. mál.**

Stjórn Kjalar stéttarfélags starfsmanna í almannajónustu gerir umsögn BSRB, dagsett 28.
apríl 2021 að sinni.

Það tilkynnist hér með

Með kveðju
Jakobína

Arna Jakobína Björnsdóttir
Formaður
Kjalar stéttarfélags starfsmanna í almannajónustu
8977886
525 8384
Skipagötu 14
600 Akureyri
<http://www.kjolur.is>
[Facebook Kjalar](#)



Nefndasvið Alþingis

4.maí. 2021

Austurstræti 8-12

150 Reykjavík

Landsamband eldri borgara, LEB, hefur borist nýtt frumvarp nr. 1179. mál 700. til breytinga á lögum um lífeyrissjóði. nr.129/1997

LEB lýsir stuðningi sínum við að 15,5% iðgjald til lífeyrissjóða verði lögbundið og sjóðasfélögum sé gefið aukið valfrelsi með tilkomu tilgreindrar séreignar.

LEB gerir alvarlegar athugasemdir við 6. gr frumvarpsins og telur skorta öll rök fyrir því að lífeyrisgreiðslur séu verðtryggðar árlega í stað mánaðarlega. Við 2,5% verðbólguþrögn Seðlabanka Íslands yrði lífeyrisþegi af 1,1% af lífeyri við árlega uppfærslu skv. verðlagsþróun þegar miðað er við að lífeyristaki taki lífeyri frá 67 ára aldri til 83 ára aldurs.

LEB saknar þess að ekki er kveðið á um greiðsluskyldu atvinnurekenda vegna iðgjalds í lífeyrissjóði vegna starfsmanna sem náð hafa 70 ára aldri.

LEB telur rétt að frumvarpið hljóti brautargendi að teknu tilliti til framangreindrar athugasemda.

Virðingarfyllt,

Fyrir hönd LEB

Þórunn Sveinbjörnsdóttir

Formaður

Nefndasvið Alþingis
Efnahags- og viðskiptanefnd
nefndasvið@althingi.is

Reykjavík, 28. apríl 2021

Efni: Umsögn Landssamtaka lífeyrissjóða um frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna hækkunar lágmarksiðgjalds til lífeyrissjóðs og ákvæðum um tilgreinda séreign (lágmarkstryggingavernd o.fl.), 700. mál.

Með tölvupósti frá nefndasviði Alþingis, þann 15. apríl sl., barst Landssamtökum lífeyrissjóða (LL) ofangreint mál til umsagnar. Áður hafði frumvarp í drögum verið birt í samráðsgátt stjórnvalda og barst fjöldi umsagna um þau drög, þ. á m. umsögn frá LL, dags. 9. desember 2019.

LL eru samtök lífeyrissjóða og er við samsetningu stjórnarmanna samtakanna leitast við að tryggja að þar sitji fulltrúar „ólíkra sjóða“. Helsta hlutverk LL er að gæta í hvívetna hagsmuna sjóðfélaga þeirra lífeyrissjóða sem aðild eiga að samtökunum og vera málsvari sjóðanna í þeim málum er varða heildarhagsmuni þeirra og koma á framfæri þeim sjónarmiðum, s.s. við stjórnvöld þegar svo ber við.

Íslenskir lífeyrissjóðir eiga að meginstefnu rót sína að rekja til kjarasamninga aðila vinnumarkaðarins og eigum við því aðilum vinnumarkaðarins það að þakka að við eigum mjög öflugt lífeyrissjóðakerfi. Þannig hefur það verið liður í kjarasamningum að taka á lífeyrisréttindum þeirra aðila sem heyra undir viðkomandi kjarasamning. Nú er það aftur svo að lög um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða nr. 129/1997 taka ekki aðeins til þeirra sem ávinna sér réttindi á hinum almenna vinnumarkaði heldur jafnframt starfsmanna ríkis og sveitarfélaga að stórum hluta auk þeirra sem starfa á vinnumarkaði án þess að um þá gildi hið hefðbundna kjarasamningsumhverfi. Af þeim sökum kann að reynast örðugt að semja einungis við hluta vinnumarkaðarins og á grundvelli slíkra samninga að setja fram lagabreytingar sem varða mun fleiri aðila vinnumarkaðarins en þeirra sem koma að gerð viðkomandi kjarasamnings. Með vísan til þessa er ljóst að eigi ríkir einhugur meðal stjórnarmanna LL sem hafa mismunandi bakland en bera þá skyldu eigi að síður sem stjórnarmenn í LL að gæta í hvívetna hagsmuna sjóðfélaga þeirra lífeyrissjóða sem aðild eiga að samtökunum.

Með ofangreint í huga þá fagnaði stjórn LL því þegar stjórnvöld kynntu þann 29. september sl. átta nýjar stöðugleikaaðgerðir þar sem í 7. lið þeirra var tilgreint að til stæði að fara í umbætur á lífeyriskerfinu og á vinnumarkaði en þar segir m.a. að ríkisstjórnin muni hafa forystu um stefnumörkun í lífeyrismálum í nánú samstarfi við heildarsamtök á vinnumarkaði og Landssamtök lífeyrissjóða. Tiltekið var að stefnt væri að því að afrakstur þess samráðs yrði

grænbók um lífeyrismál sem kynnt yrði nú vorið 2021. LL hafa ítrekað komið því á framfæri við stjórnvöld að þau vilji koma að þeirri vinnu og hafa óskað eftir upplýsingum um það hvernig stjórnvöld hafa í hyggju að nálgast þetta mikilvæga verkefni.

Fyrir liggur að umræddu frumvarpi er ætlað að vera liður í yfirlýstum stuðningi stjórnvalda við lífskjarasamningana, sbr. kynntar aðgerðir stjórnvalda vorið 2019. Liður í þeim samningum var að samræma lífeyrisréttindi á hinum almenna vinnumarkaði við lífeyrisréttindi starfsmanna ríkis og sveitarfélaga. Frumvarpið er án efa stór þáttur í þeim samningum en eins og fyrr greinir þá fellur umrætt frumvarp illa að réttindakerfi ákveðinna sjóða sem telja að með því sé verið að flækja kerfið að ósekju og raska uppbyggingu lífeyrissparnaðar hjá sjóðfélögum viðkomandi sjóða. Forsvarsmenn þess hluta kerfisins hafa komið þeim sjónarmiðum á framfæri með umsögnum á sínum tíma við frumvarpsdrög sem birt voru í Samráðsgáttinni auk þess sem fundir hafa verið haldnir s.s. með fjármála- og efnahagsráðherra.

Eins og hér hefur stuttlega verið rakið þá er ljóst að ekki er einhugur meðal stjórnarmanna LL um fyrirbyggjandi frumvarp en full samstaða ríkir í stjórn LL um mikilvægi þess að vandað sé til verka þegar kemur að mótun á framtíðarstefnu um lífeyrissjóðakerfið. Af þeim sökum hafa LL fyrir all nokkru þegar hafið vinnu sem miðar að því að vera vel í stakk búin þegar til þess kemur að stjórnvöld hefji vinnu við að leggja drög að tilvísaðri grænbók en þar skiptir auðvitað sköpum að ólík sjónarmið komist að.

Nokkrir stjórnarmenn innan LL telja að mun farsælla væri að bíða með þær breytingar sem lagðar eru til í umræddu frumvarpi, vinna fyrst að umræddri grænbók sem mögulega gæti þróast yfir í hvítbók og með hinu hefðbundna umræðuferli allra hagaðila og á grundvelli slíkrar vinnu væri þá unnt að leggja fram vel ígrundað frumvarp þar sem tekið væri tillit til ólíkra hagsmuna sjóðfélaga.

Í ljósi aðdraganda þessa frumvarps og skiptra skoðana stjórnarmanna geta LL hvorki stutt frumvarpið né lýst sig eindregið andsnúin þeim breytingum sem þar um ræðir. Hér að neðan verður þó komið á framfæri nokkrum athugasemdum og ábendingum um atriði sem kunna að þurfa nánari skoðunar við m.a. í þeirri viðleitni að koma í veg fyrir hugsanlega mistúlkun.

1. Hækkun tryggingaskyldu úr 16 til 18 ára aldurs, 1. gr. frvps.

Í greinargerð með 1. gr. frumvarpsins er aðeins minnst á réttindaávinnslu til ellilífeyris. Hér er vert að hafa í huga að rétturinn til örorkulífeyris felur aðeins í sér óverulega tryggingu þar til sjóðfélagi hefur öðlast rétt til framreiknings, sbr. 2. mgr. 15. gr. laga nr. 1/1997. Til að öðlast rétt til framreiknings þarf sjóðfélagi að hafa „greitt til lífeyrissjóðs í a.m.k. þrjú ár á undanfarandi fjórum árum, þar af a.m.k. sex mánuði á síðasta tólf mánaða tímabili.“ Verði þessi breyting að lögum felur hún það í sér að þeir sem fara á vinnumarkað 16 ára gamlir eru allt að því án örorkutryggingar fyrstu 5 ár sín á vinnumarkaði.

2. Hækkun skylduiðgjalds og lágmarkstryggingarverndar, 2., 3. og 9. gr. frvps.

Almennt virðist ríkja samstaða um hækkun skylduiðgjalds í lífeyrissjóði en það er liður í því að jafna réttarstöðu sjóðfélaga óháð því kjarasamningsumhverfi sem þeir búa við. Hins vegar eru afar skiptar skoðanir á skiptingu þessa iðgjalds milli samtryggingar og

einhverskonar séreignar. Af því leiðir að ekki ríkir einhugur um almenna hækkun lágmarkstryggingarverndar.

Með 9. gr. frumvarpsins er lagt til að lögfest verði bráðabirgðaákvæði þar sem heimilt verði að greiða lægra iðgjald en lögbundið lágmarksiðgjald með vísan í gildandi kjarasamninga. Slíkt ákvæði opnar því á þann möguleika að þeir starfsmenn sem heyra undir viðkomandi kjarasamning ávinni sér lægri lífeyrisréttindi en lögbundnu lágmarksiðgjaldi er ætlað að standa undir. Við að lögfesta almenna hækkun skylduiðgjalds verður að ætla að hún sé metin nauðsynleg a.m.k. æskileg fyrir alla á vinnumarkaði. Í því samhengi verður, þrátt fyrir gildandi kjarasamninga, að gera kröfu um að slíku bráðabirgðaákvæði séu sett einhver tímamörk.

3. Tilgreind séreign, 4. og 5. gr. frvps.

Eins og tiltekið var í umsögn LL um það frumvarp sem birt var í drögum í samráðsgátt stjórnvalda ríkir ekki einhugur innan stjórnar LL um að lögfesta tilgreinda séreign. Í þessu sambandi hefur m.a. verið bent á mikilvægi þess að halda lífeyrissjóðakerfinu einföldu og að tilgreind séreign sé til þess fallin að auka flækjustig. Þetta getur gert sjóðfélögum erfiðara fyrir að skipuleggja starfslok og orðið til þess að draga úr mikilvægri tiltrú almennings á lífeyrissjóðakerfinu. Aðrir innan stjórnar LL hafa hins vegar lýst yfir fullum stuðningi við tilgreinda séreign þar sem hún komi til með að auka sveigjanleika við lífeyristöku og sé ætluð til framfærslu en í því ljósi sé æskilegt að hún sé ekki laus til útborgunar við 60 ára aldur eins og gildir um frjálsa séreign.

4. Útgreiðsla tilgreindrar séreignar, 7. gr. frvps. – ákveðin óvissa um lagatúlkun

Í 7. gr. frumvarpsins er kveðið á um hvernig útborgun tilgreindrar séreignar skuli hagað. Þar segir orðrétt:

„Heimilt er að hefja útgreiðslu tilgreindrar séreignar þegar sjóðfélagi hefur náð a.m.k. 62 ára aldri og skulu greiðslur dreifast jafnt að lágmarki yfir fimm ára tímabil.“

Hér vaknar vafi um hvort ætlunin sé að gera það að lögbundinni kröfu að greiðslur skuli ætíð, óháð upphafi lífeyristöku, dreifast að lágmarki á fimm ára tímabil. Er ekki ætlunin að heildarinnstæðan sé laus til útborgunar við 67 ára aldur eða er ávallt, óháð aldri sjóðfélaga við upphaf lífeyristöku, ætlunin að hafa lögbundið skilyrði um að greiðslur dreifist á 5 ára tímabil?

5. Verðtrygging lífeyris, 6. gr. frvps.

Með 6. gr. frumvarpsins er lögð til breyting á verðtryggingu lífeyris og að lífeyrisgreiðslur breytist 1. janúar ár hvert miðað við vísitölu neysliverðs næstliðins árs. Stjórn LL furðar sig á þessari breytingartillögu og telur þau rök sem tilgreind eru í greinargerð og varða greiðslur almannatrygginga afar léttvæg og því þarfnist þessi breytingartillaga nánari athugunar við.

6. Yfirlit og upplýsingar rafrænt til sjóðfélaga, 8. gr. frvps.

Hér er um að ræða kærkomna lagaheimild fyrir lífeyrissjóði til útsendingar greiðsluyfirlita og upplýsinga til sjóðfélaga með rafrænum hætti enda mun slík breyting án efa fela í sér umtalsvert hagræði og kostnaðarsparnað sem kemur sjóðfélögum

öllum til góða. Hér kann þó að vanta nánari útlistun á því hvað orðalagið „rafrænt til sjóðfélaga“ felur í sér en ætla má að fullnægjandi sé að birta slíkar upplýsingar á sjóðfélagavef viðkomandi lífeyrissjóðs. Til að taka af vafa í þessum efnum væri t.d. æskilegt að **skýrt kæmi fram í lagatextanum að lífeyrissjóði sé heimilt að fullnægja skyldu sinni með því að gera gögn aðgengileg með rafrænum hætti á lokuðu vefsvæði þar sem rafrænnar auðkenningar sjóðfélaga er krafist.** Ummæli í greinargerð um ákvæðið geta aftur bent til þess að eingöngu sé um að ræða einhverskonar miðlæga birtingu af hendi stjórnvalda, s.s. Island.is og með það í huga væri æskilegt að taka af allan vafa í þessum efnum. Tekið skal fram að mikil óþreyja ríkir meðal lífeyrissjóða að slíkt ákvæði sem hér um ræðir verði sem fyrst að lögum.

7. Stuðningur til kaupa á fyrstu íbúð, 10. - 12. gr. frvps.

Stjórn LL styður þær breytingar sem ætlaðar eru til að liðka fyrir fyrstu kaupum á fasteign og er sú tillaga jákvæð að heimila sjóðfélögum að nýta sér skattfrjálsar greiðslur til kaupa á fyrstu íbúð af skylduiðgjaldi allt að 3,5%, þ.e. að því gefnu að viðbótariðgjald nái ekki að fullnýta skattafríðindin. Stjórn LL styður því þessa breytingu en eins og fyrr greinir telur hluti stjórnarmanna LL að eigi þurfi að gera það að skilyrði að iðgjaldið fari í tilgreinda séreign, allt eins væri unnt að gera það að skilyrði að greiðslan fari í séreignarsparnað sem rót sína eigi að rekja til 3,5% skylduiðgjalds og væri laus til útborgunar við 60 ára aldur.

8. Tekjutengingar almannatrygginga, 14. gr. frvps.

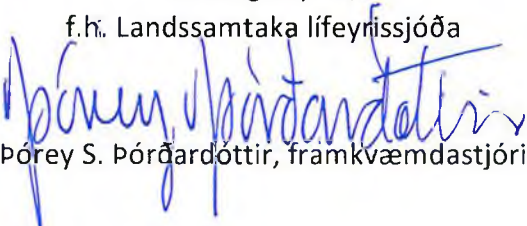
Almennt verður að telja að frumvarpið feli í sér jákvæð skref til jöfnunar á tekjutengingum almannatrygginga og er fullur skilningur innan stjórnar LL á því að breytinga sé þörf. Þeir sjóðir sem hafa fram til þessa látið stóran hluta af skylduiðgjaldi renna í svokallaða frjálsa séreign hafa ekki aðgreint hvaða hluti þess er tilkominn af annars vegar skylduiðgjaldi og hins vegar iðgjaldi umfram það. Því verður örðugt og í ákveðnum tilvikum óframkvæmanlegt að rekja uppruna iðgjaldsins, t.d. í þeim tilvikum þegar inneignin hefur verið flutt á milli vörsluaðila. Í greinargerð með frumvarpinu kemur fram skilgreining á viðbótarlífeyrissparnaði og tekið fram að hann takmarkist „... við 4% framlag rétthafa af iðgjaldsstofni, sbr. 4. og 5. tölul. A-liðar 30. gr. laga um tekjuskatt, nr. 90/2003, og 2% mótframlag launagreiðanda af iðgjaldsstofni.“ Tekið skal fram að þessa skilgreiningu virðist ekki vera að finna í lögum og vakna hér m.a. spurningar um viðbótarlífeyrissparnað sem ávinnst með hærra framlagi launagreiðanda, sbr. 5. tölul. 28. gr. laga um tekjuskatt nr. 90/2003 en þar er tiltekið að framlag launagreiðanda til öflunar lífeyrisréttinda teljist ekki til skattskyldra tekna en þó skuli telja til tekna framlag sem fari fram úr 12% af iðgjaldsstofni auk 2.000.000 kr. á ári. Viðbótariðgjald hefur ekki verið aðgreint í iðgjaldaskilum við 2-4% frá sjóðfélaga og 2% mótframlag launagreiðanda og iðgjöld umfram það. **Í þessu sambandi verður að ætla að sterk rök hnigi í þá átt að allur lífeyrir sem ávinnst af iðgjaldi sem er umfram skylduiðgjald, þ.e. af iðgjaldi umfram 15,5%, komi ekki til skerðingar á greiðslum almannatrygginga.** Slík regla væri mun einfaldari í framkvæmd og aðeins þyrfti að aðgreina 3,5% skylduiðgjald sérstaklega í skilagreinum. Verði ekki fallist á slíka breytingu verður að gera enn auknar kröfur á launagreiðendur um aðgreiningu iðgjalda

Í iðgjaldaskilum en ljóst er í öllum tilfellum að launagreiðendur þurfa að aðgreina 3,5% iðgjaldið í iðgjaldaskilum svo vörsluaðilar geti ráðstafað því í rétta tegund séreignar. Tekið skal fram að flækjustig þessara breytinga er umtalsvert og þá einkum fyrir þá sjóði sem hafa boðið upp á mismunandi leiðir á skiptingu iðgjalda milli samtryggingar og séreignar. Hér verður því að ætla þeim og launagreiðendum tíma og rúm til að aðlaga iðgjaldaskil að því fyrirkomulagi sem lagt er til.

9. Gildistökuákvæði, 20. gr. frvps.

Gert er ráð fyrir því að verði frumvarpið að lögum þá taki þau gildi 1. október 2021. Sjóðirnir þurfa tíma til að aðlaga sig að þessum breytingum og er því farið fram á að gildistöku laganna verði seinkað og miðist í fyrsta lagi við næstu áramót.

Frumvarp þetta felur í sér veigamiklar breytingar á lífeyrissjóðalöggjöfinni og því er mikilvægt að það fái gagnlega umfjöllun og verði ekki afgreitt fyrr en að vel ígrunduðu máli. Málið varðar velflesta landsmenn og vilja LL óska nefndarmönnum velfarnaðar við afgreiðslu þess.

Virðingarfyllt,
f.h. Landssamtaka lífeyrissjóða

Þórey S. Þórðardóttir, frámkvæmdastjóri



Efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis

Pingskjal 1179 - 700. mál Stjórnarfrumvarp

Fjármála- og efnahagsráðherra

Reykjavík 27. apríl 2021

Umsögn Lífeyrissjóðs bankamanna um frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna breytinga á lögum um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða nr. 129/1997.

Á undanförunum árum hafa verið gerðar mikilvægar breytingar sem miða að einfaldara og sveigjanlegra lífeyriskerfi. Samkvæmt núgildandi lögum um lífeyrissjóði hafa einstaklingar töluvert val og sveigjanleika hvað varðar frjálsa séreign og ákvarðanir um ráðstöfun hennar og úttekt. Samkvæmt frumvarpinu skal sjóðfélaga vera heimilt að ráðstafa allt að 3,5% í svokallaða tilgreinda séreign. Við teljum breytingu af þessum toga óþarfa og að tilgreind séreign rúmist vel innan núverandi löggjafar.

Með lögfestingu tilgreindrar séreignar er stigið skref í átt að minni sveigjanleika, vali og fjölbreytileika samtímis því sem flækjustig mun aukast til muna. Með breytingunum er verið að raska verulega því fyrirkomulagi sem sjóðfélagar Lífeyrissjóðs bankamanna búa við án þess að forsvarsmenn sjóðsins eða stéttarfélag þeirra hafi nokkurn tíma komið að borðinu.

Það skýtur skökku við að lífeyrissjóðir sem starfa á samningssviði ASÍ og SA og eru minnihluti af lífeyriskerfinu séu í aðstöðu til að þvinga slíkri löggjöf upp á meirihluta launamanna í landinu án nægjanlegs undirbúnings og samráðs við viðeigandi hagsmunaaðila.

Framundan er boðuð vinna um Grænbók um lífeyrismál og heildarendurskoðun lífeyriskerfisins sem átti að ljúka vorið 2021 með víðtæku samráði hagsmunaaðila en vinnan hefur tafist. Við teljum hvorki rétt né skynsamlegt að breyta lögum og flækja lífeyriskerfið að óþörfu áður en það starf hefst af alvöru. Þvert á móti teljum við einboðið að starfið í kringum Grænbókina fjalli um lífeyrismálin í heild og þær spurningar sem uppi eru. Þar gefst tækifæri til að taka tillit til sjónarmiða allra hagsmunaaðila og leita leiða til að einfalda lífeyriskerfið öllum til hagsbóta.

Við leggjum því til að fyrirhugaðar lagabreytingar verði dregnar til baka, þeim frestað, eða í það minnsta breytt þannig að lífeyrissjóðir hafi val um hvort þeir skuli bjóði tilgreinda séreign eða viðbótarsparnað fyrir 3,5% iðgjaldið.

Virðingarfyllt

f.h. Lífeyrissjóðs bankamanna

Tryggvi Tryggvason, framkvæmdastjóri

Efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 28. apríl 2021

Efni: Umsögn Lífsverks um stjórnarfrumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna hækkunar lágmarksiðgjalds til lífeyrissjóðs og ákvæða um tilgreinda séreign, þingskjal 1179, 700. mál.

Allmargar umsagnir hafa komið fram um frumvarpið og skal tekið undir þau sjónarmið að frekara samráð þurfi við lífeyrissjóði og aðra hagsmunaaðila áður en svo viðamiklar breytingar á lífeyriskerfinu verði settar í lög. Hér skulu einungis nefnd nokkur atriði til áréttingar:

Lögð er til til sú jákvæða breyting í 2. gr. frumvarpsins að lögfest verði að lágmarksiðgjald til lífeyrissjóðs verði 15,5% af iðgjaldsstofni í samræmi við breytingar sem orðið hafa á kjarasamningum á almennum vinnumarkaði og sem tíðkast hefur hjá opinberum aðilum. Einnig er jákvætt að heimila lífeyrissjóðum að senda yfirlit og upplýsingar rafrænt til sjóðfélaga, hvort sem litið er til umhverfis- eða sparnaðarsjónarmiða, sbr. 8. gr. frumvarpsins. Tekið skal undir sjónarmið um að skýra mætti betur hvað í þessu felst, t.d. hvort aðgangur að yfirlitum á vefsvæði sjóðfélaga teljist fullnægjandi birting.

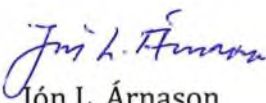
Hins vegar skal heilshugar tekið undir gagnrýni sem fram hefur komið í fyrri umsögnum um þá ætlan að lögfesta þá nýju tegund séreignar sem nefnd er „tilgreind séreign“ og aðrar breytingar sem henni tengjast. Lífsverk hefur um árábil boðið sjóðfélögum að greiða í séreign þann hluta lögbundins iðgjalds sem umfram er lágmarkstryggingarvernd samkvæmt lögum, eða það sem umfram er 10% af iðgjaldsstofni samkvæmt núverandi réttindatöflum sjóðsins. Með því að lögfesta „tilgreinda séreign“ yrði að þrískipta greiðslum þeirra sem þetta kjósa, auk þess sem bæta þyrfti við sérstakri fjárfestingarleið fyrir „tilgreindu séreignina.“ Engin ástæða er til að lögfesta þessa nýju tegund séreignar, sem sprottin er uppúr kjaraviðræðum aðila vinnumarkaðarins án þess að nægilegt samráð væri haft við hagsmunaaðila. Ljóst er að flækjustig lífeyriskerfisins og kostnaður mun aukast töluvert við þessa breytingu.

Í 6. gr. er kveðið á um að lífeyrisgreiðslur skuli einungis taka breytingum samkvæmt vísitölu neysluverðs árlega í stað mánaðarlega eins og nú er. Um væri að ræða beina skerðingu á kjörum eldri borgara, ekki síst ef verðbólguþráður lætur á sér kræla. Rök fyrir þessu virðast léttvæg.

Að lokum skal tekið undir gagnrýni á IV. kafla frumvarpsins, um breytingu á lögum um almannatryggingar, nr. 100/2007, með síðari breytingum, en þar er gert ráð fyrir því að séreign sem myndast hefur af lágmarksiðgjaldi muni framvegis hafa áhrif til lækkunar við útreikning tekjutengdra bóta almannatrygginga. Í umsögnum hefur verið bent á að séreign af lágmarksiðgjaldi og séreign af viðbótariðgjaldi, sem áfram verður undanþegin tekjutengingu, hafi verið blandað saman hjá lífeyrissjóðum og vörsluaðilum í fortíðinni og því sé ekki unnt að gera greinarmun á þessum sparnaði. Hins vegar er gert ráð fyrir undanþágu til þeirra sem þegar hafa hafið töku lífeyris. Þeir sem hefja munu töku lífeyris á næstu árum og hafa í mörgum tilvikum orðið fyrir miklum skerðingum, m.a. vegna efnahagshrunsins, munu því verða fyrir enn frekari og ófyrirséðum skerðingum verði þetta ákvæði frumvarpsins óbreytt að lögum.

Stjórnvöld hafa boðið heildarendurskoðun lífeyriskerfisins með víðtæku samráði hagsmunaaðila. Það skýtur skökku við að svo víðtækar breytingar á lífeyriskerfinu séu boðaðar áður en það starf hefst. Betur færi á því að efnisatriði frumvarpsins verði tekin til umfjöllunar í þeirri vinnu sem framundan er, með það að leiðarljósi að einfalda lífeyriskerfið öllum til hagsbóta.

Virðingarfyllst,



Jón L. Árnason
framkvæmdastjóri



Umsögn

Efni: Frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna hækkunar lágmarksiðgjalds til lífeyrissjóðs og ákvæðum um tilgreinda séreign (lágmarkstryggingavernd ofl) mál nr. 700

Viðtakandi: Efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis

Sendandi: Sviðstjóri fjármála- og áhættustýringarsviðs

Fyrir efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis liggur frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna hækkunar lágmarksiðgjalds til lífeyrissjóðs og ákvæðum um tilgreinda séreign (lágmarkstryggingavernd o.fl.) mál nr. 700.

Fjármála- og áhættustýringarsviði Reykjavíkurborgar hefur verið falið að veita umsögn um málið fyrir hönd Reykjavíkurborgar.

Í frumvarpinu eru atriði sem tímabært er að lögfesta:

- Um hækkun lágmarksiðgjalds lífeyrissjóða úr 12% í 15,5% (2. gr. l. nr. 129/1997). Þetta atriði ætti ekki að vera umdeilt enda gildir þetta nú þegar í kjarasamningum sem ná til flestra launþega.
- Heimild til rafrænnar birtingar greiðslufirlita lífeyrissjóðgjalda og upplýsinga um væntanleg lífeyrisréttindi (8. gr. l. nr. 129/1997). Sjóðfélagi mun eftir sem áður geta valið um annan birtingarmáta. Þessi lagaheimild er algerlega nauðsynleg í rekstri lífeyrissjóða í dag og ætti ekki að vera umdeild.

Í frumvarpinu eru hins vegar önnur atriði sem að mati fjármála- og áhættustýringarsviðs ber að vara við, ýmist vegna þess að þau eru ekki nægjanlega vel hugsuð og útfærð eða vegna þess að þau ganga gegn mikilvægum hagsmunum sem almenn sátt hefur ríkt um:

- Lagt er til að lögfest verði heimild sjóðfélaga til að ráðstafa allt að 3,5% af lágmarksiðgjaldi í tilgreinda séreign (4. gr. l. nr. 129/1997). Fjallað er um tilgreinda séreign víða í frumvarpinu, þ.e. greinum 3., 4., 5., 7., 10., 12., 13., 14. og 16. Í frumvarpinu er þess freistað að gera þessa leið sem líkasta séreignarsparnaðarleiðinni s.s. um skattfrjálsa heimild til kaupa á fyrstu íbúð en þó eru ákvæðin um útgreiðslu ólík. Miðað er við að úttekt tilgreindrar séreignar geti hafist við 62 ára aldur og skuli dreifast á a.m.k. 5 ár. Þá er gerð krafa um breytingar á samþykktum allra lífeyrissjóða til að gefa sjóðfélögum allra lífeyrissjóða möguleika á tilgreindri séreign. Það gildir þó ekki fyrir sjóðfélaga í lokuðum lífeyrissjóðum enda byggist lagaheimild til áframhaldandi starfsemi þessara sjóða á óbreyttum iðgjalda- og réttindagrundvelli.

Reykjavíkurborg gerir athugasemd við að lífeyrissjóðum opinberra starfsmanna, LSR og Brú lífeyris-sjóði, skuli gert skylt að veita sjóðfélögum rétt til að taka upp tilgreinda séreign vegna allt að 3,5%



iðgjaldaframlags. Svo virðist sem að ekki hafi verið hugsað út í þær breytingar sem samþykktar voru með lögum um Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins sbr. l.nr. 127/2016 og giltu bæði fyrir A-deild þess sjóðs og A-deild Brúar lífeyrissjóðs starfsmanna sveitarfélaga. Við þessar breytingar var áskilið að réttindi sjóðfélaga í A-deild skyldu frá og með 1. júní 2017 byggjast á lögum nr. 129/1997 m.s.b. þ.e. aldursbundinni ávinnslu réttinda. Breytingin hefur einungis áhrif á þá sem koma nýir inn í sjóðinn frá og með 1. júní 2017. Sjóðfélögum sem greiddu iðgjald til sjóðsins fyrir þann tíma var tryggð óbreytt ávinnsla framtíðarréttinda og óbreyttur lífeyristökualdur miðað við 65 ár. Engin breyting átti að verða á þegar áunnum réttindum núverandi sjóðfélaga við upptöku á breyttu fyrirkomulagi, hvorki þeirra sem eru í starfi, byrjaðir að taka lífeyri eða eiga eldri réttindi hjá sjóðnum. Þau réttindi verða áfram reiknuð í jafnri réttindaávinnslu og miðuð við 65 ára lífeyristökualdur. Við þessar breytingar var gengið út frá að öllu iðgjaldaframlaginu 15,5% yrði ráðstafað til samtryggingar og útreikningar á nauðsynlegum framlögum launagreiðenda í jafnvægisjóð, lífeyrisaukasjóð og varúðarsjóð voru miðuð við það að standa undir jafnri réttindaávinnslu. Með fyrirliggjandi frumvarpi er gert ráð fyrir að sjóðfélagar sem eiga réttindi í eldra kerfi geti ráðstafað allt að 3,5% af iðgjaldaframlaginu til tilgreindrar séreignar. Það raskar augljóslega öllum forsendum fyrir þeim ákvörðunum sem teknar voru á grundvelli fyrrgreindrar lagasetningar enda getur lægri samtryggingarprósenta ekki staðið undir jafnri réttindaávinnslu.

Reykjavíkurborg gerir kröfu um að kallaðir verði til tryggingastærðfræðingar til að meta hvort og þá hvernig unnt er að bregðast við fyrirliggjandi tillögu um tilgreinda séreign sjóðfélaga sem á réttindi í eldra ávinnslukerfi A-deilda LSR og Brúar áður en þetta frumvarp verður afgreitt. Ekki verður séð að gætt hafi verið samráðs við bandalög opinberra starfsmanna eða lífeyrissjóði þeirra við smíði lagafrumvarpsins. Það er ekki ásættanlegt þegar svo miklir hagsmunir eru í húfi.

Vakin er einnig athygli á því að tillagan um tilgreinda séreign eykur mikið á flækjustig lífeyrissjóðakerfisins og kostnað við rekstur þess. Einfaldara hefði verið að taka séreignarsparnaðarleiðina alla leið fremur en þá sérleið sem farin er með tilgreindri séreign. Hér skiptir þó einkum máli að leiðin sem tilgreind séreign skapar nýtist einkum hálaunahópum sem fá ágætan ellilífeyri á grunni 12% iðgjalds í samtryggingakerfinu en geta skapað sér viðbótarábata með tilgreindri séreign sem ekki þarf að deila með öðrum. Það dregur úr afli samtryggingakerfisins á kostnað lægra launaðra sjóðfélaga sem veitir ekki af 15,5% iðgjaldi til að fá þökkalegan lífeyri. Þetta er staðreynd enda þótt ýmsir geri mikið úr því að 15,5% iðgjald í samtryggingakerfinu skapi of háan lífeyri.

Þá vekur Reykjavíkurborg athygli á því að með tilgreindri séreign er opnað fyrir enn víðtækari réttindi til skattfrjálsrar ráðstöfunar launatekna vegna íbúðakaupa sem í fjárhæðum talið gagnast mest hátekjuhópum. Þessi skattfrjálsa ráðstöfun felur í sér tap í útsvarstekjum sveitarfélaga sem kemur til viðbótar við ráðstöfun séreignarsparnaðar. Sveitarfélagið hefur enga stjórn á þessum „framlögum“ til íbúðakaupenda og þessi ákvæði frumvarpsins eru ekki gerð í samráði við sveitarfélögin. Þá fylgja frumvarpinu engar áætlanir um áhrif tillögunnar á útsvarstekjur og fjárhag sveitarfélaga eins og skylt er skv. 129. gr. l.nr. 138/2011 né hvort og þá hvernig ríkið hyggst bæta



sveitarfélögum þetta tekjutap. Þannig stríðir þessi tillaga líka gegn lögum um opinber fjármál, þ.e. að ríkið fjármagni aðgerðir sínar í gegnum tekjur sveitarfélaga. Reykjavíkurborg gerir kröfu um að sveitarfélögum verði bætt það útsvarstekjutap sem hlýst af ákvörðun Alþingis um skattfrjálsa ráðstöfun séreignarsparnaðar og tilgreindrar séreignar. Þetta er ekki lögbundið verkefni sveitarfélaga eins og sérstakur húsnæðisstuðningur, sem tekur mið af fjárhags- og félagsstöðu leigjenda og nam hjá Reykjavíkurborg um 1.200 mkr á árinu 2020 og um 4.200 mkr á árunum 2017-2020.

- Lagt er til að færa tryggingarskyldu frá 16 ára aldri til 18 ára aldurs (1. gr. l. nr. 129/1997). Í rökstuðningnum fyrir breytingunni er aðeins horft til áhrifa á ellilífeyri og 40 ára ávinnslutíma frá 18 ára til 70 ára aldurs.

Hér er hvorki hugað að þeim skilaboðum til ungs fólks milli 16 og 18 ára sem í þessu felast um gildi lífeyrissparnaðar fyrir ævitekjur og verðmæti vinnu þeirra. Né til áhrifa þessa á örorkulífeyrisréttindi ungs fólks á milli 16 og 18 ára en þetta getur frestað um allt að 5 ár rétti þeirra til örorkulífeyris. Hin hliðin á þessu er að þetta lækkar launatengd gjöld atvinnurekenda við ráðningu ungs fólks og rýrir enn frekar launakjör þeirra sem eru oftast ekki á lélegum kjörum.

Reykjavíkurborg er ósammála þessari breytingu og telur hana vanhugsaða eins og reyndar samsvarandi breytingu á lögum um almannatryggingar. Hér er vegið að réttindum þeirra sem eiga sér ekki háværa málsvara.

- Lagt er til að lögfest verði sú breyting að lífeyrir skuli verðbættur aðeins einu sinni á ári, 1. janúar ár hvert, m.v. breytingu á vísitölu neysluverðs næstliðins árs í stað þess að taka mánaðarlega breytingum m.v. breytingu á vísitölu neysluverðs milli mánaða.

Áhrif þessara breytinga verða þau að fylgni lífeyristekna við verðlagshækkanir minnkar og þar með kaupmáttur lífeyrisþega, einkum í vaxandi verðbólgu. Reykjavíkurborg er ekki hlynnt breytingum sem ganga á réttindi og kjör þeirra sem þurfa að byggja framfæri sitt og afkomu á lífeyri.

Í ljósi ofangreindra athugasemda við frumvarpið er lagt til að afgreiðslu þess verði frestað og tíminn nýttur að fullkanna áhrif þess og ná samstöðu við samtök launafólks um breytingarnar.

Reykjavíkurborg óskar eftir að fulltrúum borgarinnar gefist tækifæri til að kynna sjónarmið borgarinnar á fundi efnahags- og viðskiptanefndar.

Halldóra Káradóttir
sviðsstjóri fjármála- og áhættustýringarsviðs Reykjavíkurborgar



SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Alþingi
b.t. efnahags- og viðskiptanefndar
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík 28. apríl 2021

2104049SA GB
Málalýkill: 00.63

Efni: Umsögn um frv. um br. á ýmsum lögum vegna hækkunar
lágmarksiðgjalds til lífeyrissjóðs og ákvæðum um tilgreinda séreign,
700. mál

Vísað er til tölvupósts frá nefndasviði Alþingis dags. 15. apríl sl. þar sem óskað er eftir umsögn um ofangreint frumvarp.

Almennt

Óhjákvæmilegt er að gera í upphafi alvarlega athugasemd við hve lítið samráð hefur verið haft um efni þessa frumvarps. Einnig skortir verulega á að lagt hafi verið nægilega vandað mat á áhrif frumvarpsins á starfsemi lífeyrissjóða. Framlagning frumvarpsins er því með öllu ótímabær.

Eins og rakið er í frv. hafa aðilar vinnumarkaðarins unnið markvisst að því að bæta vinnubrögð við gerð kjarasamninga og stuðla að samræmingu réttinda á almennum og opinberum vinnumarkaði. Í skýringum við frumvarpið er rakið ítarlega hvaða vinna hefur farið fram varðandi lífeyrisréttindi, sem eru einn mikilvægasti þátturinn í slíkri samræmingu. Minna má á að í yfirlýsingu ríkisstjórnarinnar vegna Lífskjarasamningsins frá 29. september sl. kom fram að grænbók um lífeyrismál verði kynnt nú í vor. Lítið hefur frést af málinu og ólíklegt að af kynningu verði nú á vordögum.

Þær breytingar sem lagðar eru til í frumvarpinu virðast við fyrstu sýn aðallega varða almenna vinnumarkaðinn og er markmið frumvarpsins að löggjöf endurspegli ákvæði kjarasamninga milli Samtaka atvinnulífsins og launþega. Nýmæli sem felst í ákvæðum um tilgreinda séreign ná þó til allra sjóðfélaga, óháð því hvort þeir starfa hjá almennum eða opinberum vinnuveitendum.

Samband íslenskra sveitarfélaga gerir alvarlega athugasemd við að lífeyrissjóðum opinberra starfsmanna, LSR og Brú lífeyrissjóði, skuli gert skylt að veita sjóðfélögum rétt til að taka upp tilgreinda séreign vegna allt að 3,5% iðgjaldaframlags. Svo virðist sem við gerð frumvarpsins hafi ekkert verið hugsað út í þær breytingar sem samþykktar voru með lögum um lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins sbr. l.nr. 127/2016 og giltu bæði fyrir A-deild þess sjóðs og A-deild Brúar lífeyrissjóðs starfsmanna sveitarfélaga. Við þessar breytingar var áskilið að réttindi sjóðfélaga í A-deild skyldu frá og með 1. júní 2017 byggjast á lögum nr. 129/1997 m.s.b. þ.e. aldursbundinni ávinnslu réttinda. Breytingin hefur einungis áhrif á þá sem koma nýir inn í sjóðinn frá og með 1. júní 2017. Sjóðfélögum sem greiddu iðgjald til sjóðsins fyrir þann tíma var tryggt óbreytt ávinnsla framtíðarréttinda og óbreyttur lífeyristökualdur miðað við 65 ár.

Tilfni er til að áréttast að við samþykkt fyrrgreindra laga átti engin breyting að verða á þegar áunnum réttindum núverandi sjóðfélaga við upptöku á breyttu fyrirkomulagi, hvorki þeirra sem eru í starfi, byrjaðir að taka lífeyri eða eiga eldri réttindi hjá sjóðnum. Þau réttindi verða áfram reiknuð í jafnri réttindaávinnslu og miðuð við 65 ára lífeyristökualdur. Við þessar breytingar var gengið út frá að öllu iðgjaldaframlaginu (15,5%) yrði ráðstafað til samtryggingar og útreikningar á nauðsynlegum framlögum launagreiðenda í jafnvægisjóð, lífeyrisaukasjóð og varúðarsjóð voru miðaðir við það að framlög stæðu undir jafnri réttindaávinnslu. Með fyrirbyggjandi frumvarpi er gert ráð fyrir að sjóðfélagar sem eiga réttindi í eldra kerfi geti ráðstafað allt að 3,5% af iðgjaldaframlaginu til tilgreindrar séreignar. Nauðsynlegt hefði verið að kanna ítarlega áhrif þessa á sjóðfélaga, sjóðinn og sveitarfélögin með tryggingastærðfræðilegri úttekt.

Vert er að minna á að í tengslum við umrædda lagabreytingu fór fram umfangsmikið uppgjör á fjármögnun lífeyrisskuldbindinga starfsmanna ríkis og sveitarfélaga og var gert samkomulag milli ríkis og sveitarfélaga um hvernig þeirri fjármögnun yrði skipt á milli þessara stjórnsýslustiga. Hvergi í frumvarpinu er vikið að því hvaða áhrif þær lagabreytingar sem nú eru fyrirhugaðar geti haft á forsendur þess samkomulags. Sambandið gerir alvarlega athugasemd við slík vinnubrögð og vísar jafnframt til umsagna hlutaðeigandi lífeyrissjóða um vænt áhrif.

Nánar um efni frumvarpsins

Frumvarpið hefur að geyma heimild til handa sjóðfélögum að ráðstafa í heild eða að hluta hækkuninni á lágmarksiðgjaldi til tilgreindrar séreignar. Nýti sjóðfélagar sér þessa heimild lækkar meðaltal réttindaöflunar úr 1,8% á ári í allt að 1,4% á ári. Heimilt er að hefja úttekt tilgreindrar séreignar þegar sjóðfélagi hefur náð a.m.k. 62 ára aldri og skulu greiðslur dreifast jafnt að lágmarki yfir fimm ára tímabil. Við andlát sjóðfélaga fellur hún til erfingja. Tilgreind séreign er ekki aðfararhæf.

Tiltekin ákvæði frumvarpsins hafa sætt gagnrýni sem undirstrikar að verulega skorti á samráð við gerð frumvarpsins. Þetta á sérstaklega við um eftirfarandi atriði:

- Mikilvægt er að ákvæði 6. gr. frv. um breytingar á verðtryggingu lífeyrisgreiðslna fái vandaða umfjöllun. Það hlýtur að teljast veruleg breyting að verðbætur verði reiknaðar árlega í stað þess að þær reiknist mánaðarlega og verður ekki annað séð en að breytingin hafi neikvæð áhrif á lífsskjör sjóðfélaga. Ákvæði frumvarpsins þykja einnig valda óvissu um framkvæmd, svo sem um greiðslur við andlát sjóðfélaga og afturvirkar greiðslur.
- Í 1. gr. frv. er lagt til að upphafsviðmiðunaráldur þegar réttindaávinnsla til ellilífeyris hefst, sem nú er frá 16 ára aldri, verði hækkaður í 18 ár. Kemur fram að breytingin sé til samræmis við réttindaávinnslu til ellilífeyris í lögum um almannatryggingar. Í umsögnum kemur fram að þessi breyting geti valdið óvissu um önnur réttindi, m.a. örorkulífeyri og leggst sambandið líkt og aðrir umsagnaraðilar gegn þessari breytingu.

Tilgreind séreign

Í II. kafla frv. eru lagðar til breytingar á lögum um stuðning til kaupa á fyrstu íbúð. Þær breytingar snúa einna helst að skattfrjálsri heimild einstaklinga til að nýta tilgreinda séreign til kaupa á fyrsta íbúðarhúsnæði til viðbótar við ráðstöfun á viðbótariðgjaldi til séreignarsparnaðar. Sé rétthafi eigandi að séreignarsparnaði skal fyrst koma til ráðstöfunar á slíkum sparnaði áður en til ráðstöfunar á tilgreindri séreign getur komið. Einnig er lagt til að einstaklingum sem ekki hafa verið skráðir eigendur að íbúðarhúsnæði í fimm ár frá því að umsókn um ráðstöfun berst Skattinum verði heimilað að nýta sér sömu séreignarsparnaðarúrræði og kaupendum fyrstu íbúðar.

Framangreind úrræði geta mögulega til lengri tíma virkað styðjandi við þá sem eru að kaupa sína fyrstu íbúð. Áður en lögfesting þeirra kemur til álita er þó nauðsynlegt að fram fari vandað samráð ásamt greiningu á áhrifum þeirra, svo sem á jafnræði sjóðfélaga í lífeyrissjóðum, á sjálfbærni lífeyrissjóðakerfisins í heild og á fjármál ríkis og sveitarfélaga.

Lokaorð

Líkt og rakið er í þessari umsögn leggst Samband íslenskra sveitarfélaga gegn samþykkt frumvarpsins á yfirstandandi þingi en lýsir sig reiðubúið til samráðs um frekari skoðun málsins.

Virðingarfyllt

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA



Karl Björnsson
framkvæmdastjóri

Nefndasvið Alþingis
b.t. Efnahags- og viðskiptanefndar
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 28. apríl 2021

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna hækkunar lágmarksiðgjalds til lífeyrissjóðs og ákvæða um tilgreinda séreign (lágmarkstryggingavernd o.fl.), 700. mál

Samtök atvinnulífsins (SA) vísa til tölvupósts efnahags- og viðskiptanefndar Alþingis frá 15. apríl þar sem óskað var umsagnar SA um ofangreint mál. Meginefni frumvarpsins lýtur að jöfnun ávinnslu lífeyrisréttinda á milli almenna og opinbera vinnumarkaðarins. Lágmarksiðgjald til lífeyrissjóðs verður hækkað úr 12% í 15,5% þannig að mótframlag launagreiðanda verður 11,5% en iðgjald launþega helst óbreytt, 4%. Með frumvarpinu verður lögfest heimild til að ráðstafa allt að 3,5% af lágmarksiðgjaldi í tilgreinda séreign sem leiðir til minni ávinnslu réttinda í samtryggingu. Jafnframt verður heimilt að ráðstafa tilgreindri séreign til kaupa á fyrstu íbúð án skattlagningar að uppfylltum nánar tilgreindum skilyrðum. Loks kveður frumvarpið á um breytt samspil lífeyrisgreiðslna frá lífeyrissjóðum og greiðslna úr almannatryggingakerfinu.

1. Lögfesting tilgreindrar séreignar og heimildar til ráðstöfunar hluta hennar til húsnæðissparnaðar ASÍ og SA gerðu kjarasamning 21. janúar 2016 um hækkun framlags launagreiðenda til uppbyggingar lífeyrisréttinda launafólks úr 8,0% í 11,5% í þremur áföngum á árunum 2016-2018. Jafnframt var samið um að einstaklingum yrði heimilt að ráðstafa allt að 3,5% af auknu framlagi launagreiðanda í tilgreindan séreignarsparnað í stað samtryggingar til að auðvelda launafólki starfslok og auka sveigjanleika við lífeyristöku. Markmið samningsaðila var að tilgreindum séreignarsparnaði yrðu settar þrengri skorður en nú gilda gagnvart viðbótarlífeyrissparnaði og heimildum laga um starfsemi lífeyrissjóða, nr. 129/1997 um ráðstöfun hluta samtryggingariðgjalds til séreignarsparnaðar.

Vilji samningsaðila stóð til þess að tilgreind séreign fengi lagastoð og vann starfshópur aðila vinnumarkaðarins og fjármála- og efnahagsráðuneytisins á árinu 2017 að gerð lagafrumvarps um breytingar á lögum nr. 129/1997, til þess að veita tilgreindri séreign skýra lagastoð. Frumvarpið var ekki lagt fyrir Alþingi.

Lífeyrissjóðir á samningssviði ASÍ og SA breyttu samþykktum sínum árið 2017 á þann veg að sjóðfélögum var heimilað að ráðstafa allt að 3,5% iðgjalds til tilgreinds séreignarsparnaðar, þrátt fyrir að þessi tegund séreignar hefði ekki skýra lagastoð, en ráðstöfunin var grundvölluð á gildandi lagaákvæðum um séreignarsparnað.

Í samningaviðræðum í aðdraganda Lífskjarasamningsins, sem undirritaður var 3. apríl 2019, lögðu SA og verkalýðsfélögin áherslu á að samningsbundin heimild til ráðstöfunar allt að 3,5% lífeyrisiðgjalds til tilgreinds séreignarsparnaðar yrði lögfest. Að mati samningsaðila er þessi ráðstöfun skylduiðgjaldsins mikilvæg til þess að auka sveigjanleika lífeyrisgreiðslna á lífeyristímabilinu.

Í yfirlýsingu ríkisstjórnarinnar um aðgerðir í tengslum við Lífskjarasamninginn er mælt fyrir um tilgreinda séreign í lögum þannig að heimilt verði að skipta hinu lögbundna lágmarksiðgjaldi til lífeyrissjóðs þannig að allt að 3,5% geti farið til öflunar réttinda í tilgreindri séreign. Í 20. tölulið yfirlýsingarinnar segir að stjórnvöld muni setja í forgang að skylda til greiðslu 15,5% af iðgjaldsstofni til

lífeyrissjóðs verði lögfest (lágmark) og að heimilt verði að skipta lögbundnu iðgjaldi í lífeyrissjóð þannig að a.m.k. 12% fari til öflunar réttinda í sameign (samtryggingardeild), og allt að 3,5% geti farið til öflunar réttinda í tilgreindri séreign.

Samtök atvinnulífsins styðja eindregið að ákvæði um tilgreinda séreign fái lagastoð þannig að óvissu um tilhögun þessa lífeyrissparnaðar verði eytt. Þá er sérstaklega mikilvægt að heimilt verði að ráðstafa tilgreindri séreign til vörsluaðila að eigin vali og að hún þurfi ekki að hafa viðkomu í skyldutryggingarsjóði þannig að gjald verði innheimt fyrir millifærslu á milli sjóða.

2. Lögfesting 11,5% framlags launagreiðenda til uppbyggingar lífeyrisréttinda

Meðal boðaðra breytinga á lögum nr. 129/1997 er hækkun lágmarksiðgjalds til lífeyrissjóða í samræmi við 20. lið yfirlýsingar stjórnvalda um stuðning við Lífskjarasamninginn, þar sem segir að skylda til greiðslu 15,5% af iðgjaldstofni til lífeyrissjóðs verði lögfest. Samkvæmt frumvarpinu skulu launagreiðendur greiða a.m.k. 11,5% mótframlag af launum en iðgjald launþega skal haldast óbreytt, 4%.

Í gildandi lögum er miðað við að 12% lágmarksiðgjald skapi rétt til ævilangs mánaðarlegs lífeyris sem nemi 56% af verðtryggðum meðalmánaðarlaunum á starfsævinni miðað við 40 ára iðgjaldagreiðslur. Það felur í sér að hvert iðgjaldsár veitir rétt til ellilífeyris sem nemur 1,4% af meðallaunum ársins. Með hækkun iðgjalds í 15,5% eykst tryggingaverndin í 72% af meðalmánaðarlaunum á starfsævinni. Þróun kaupmáttar launa hefur mikil áhrif á hvert hlutfall ellilífeyris verður af lokalaunum á starfsævinni. Á síðustu þremur áratugum hefur kaupmáttur launa aukist um 2% að jafnaði árlega. Sé miðað við jafna 2% árlega aukningu kaupmáttar launa á 40 ára starfsævi yrði hlutfall ellilífeyris af lokalaunum 35% miðað við 12% iðgjald og 46% miðað við 15,5% iðgjald. Þessi hlutföll hækka með skattfrjálsum viðbótarlífeyrissparnaði og mótframlögum launagreiðenda, en samkvæmt skattframtölum nýtir ríflega helmingur sjóðfélaga þann möguleika.

Ellilífeyrir frá lífeyrissjóði sem hlutfall af meðallaunum á starfsævi og lokalaunum				
	12% framlag í lífeyrissjóð		15,5% framlag í lífeyrissjóð	
	Lífeyrir sem hlutfall af meðallaunum á starfsævinni	Lífeyrir sem hlutfall af lokalaunum	Lífeyrir sem hlutfall af meðallaunum á starfsævinni	Lífeyrir sem hlutfall af lokalaunum
Sami kaupmáttur alla starfsævina	56%	56%	72%	72%
Kaupmáttur eykst um 1,5% árlega	52%	39%	67%	51%
Kaupmáttur eykst um 2,0% árlega	51%	35%	66%	46%

Forsendur: 40 ára inngreiðslutími, 3,5% árleg raunávöxtun, lífeyrisgreiðslur í 18 ár.

Rök fyrir lögfestingu hækkunar lágmarksiðgjalds úr 12% í 15,5% snúa einkum að mikilvægi þess að allt starfsfólk á vinnumarkaði taki sambærilegan þátt í uppbyggingu samtryggingarréttinda lífeyriskerfisins og standi þannig í sömu sporum gagnvart tekjutengdum réttindum til ellilífeyris TR. Þeir hópar sem lögfesting hækkaðs lágmarksiðgjalds snertir fyrst og fremst er launafólk sem stendur utan stéttarfélaga og kjarasamningar taka ekki til, sjálfstætt starfandi einstaklingar og launafólk á samningssviðum þar sem ekki hafa verið gerðir kjarasamningar um hækkað iðgjald. Mikilvægastir í síðastnefnda hópnum eru kjarasamningar á fiskiskipum. Ætla má að hlutdeild framangreindra þriggja hópa á vinnumarkaðnum nemi rúmlega fimmtungi, sbr. meðfylgjandi upplýsingar sem sóttar eru á heimasíðu Hagstofu Íslands.

Vinnumarkaðurinn 2020	Fjöldi	%
Í stéttarfélagi	153.400	81%
Utan stéttarféлага	11.400	6%
Launþegar alls	166.900	88%
þar af við fiskveiðar	4.000	2%
Sjálfstætt starfandi	22.300	12%
Heildarfjöldi starfandi	189.200	

Heimild: Hagstofa Íslands

3. Sérákvæði vegna hlutaskiptakerfis sjómanna og útgerða

Hlutaskiptakerfi sjómanna er sérstakt launakerfi sem þekktist ekki í öðrum atvinnugreinum eða kjarasamningum. Í hlutaskiptakerfi skipta sjómenn og útgerðir aflaverðmætinu milli sín og er því ekki svigrúm til að hækka kostnað nema annar kostnaður lækki á móti. Þrátt fyrir að SA hafi hvatt til og styðji lagabreytingu er óhjákvæmilegt að samhliða hækkun lögbundins framlags launagreiðenda úr 8,0% í 11,5% í væntanlegu frumvarpi verði ákvæði sem gefi samningsaðilum færi á að finna sérstaka lausn við endurskoðun á kjarasamningum sjómanna og útgerða.

Skýrt fordæmi má finna með vísan í kjarasamninga árið 2004 þar sem samið var um að lífeyrissjóðgjöld útgerða hækkuðu úr 6% í 8% af launum, eins og samið var um í kjarasamningum á almennum vinnumarkaði það ár, en þeirri hækkun launakostnaðar var m.a. mætt með svokölluðu „nýsmíðaákvæði“ sem getur lækkað launakostnað að tilgreindum skilyrðum uppfylltum. Nánar til tekið heimilar ákvæðið 10% lægri skiptaprósentu í sjö ár eftir að skip er fyrst tekið í notkun. Iðgjöld til lífeyrissjóða eru einn þáttur í kjaraviðræðum sjómanna og útgerðarmanna og mikilvægt er, vegna þeirra sérstöku aðstæðna sem uppi eru, að samningsfrelsi þeirra sé virt. **Hækkun framlags launagreiðenda í 11,5% getur þar af leiðandi ekki átt við um kjarasamninga sjómanna og útgerða um hlutaskipti.** Þeim samningsaðilum verður að gera kleift að semja í kjarasamningum sínum um hvort og með hvaða hætti iðgjöld í lífeyrissjóði verði hækkuð.

4. Úrræði vegna fyrstu kaupa

Í áðurnefndri stuðningsyfirlýsingu stjórnvalda segir að heimilað verði að tilgreindri séreign megi ráðstafa til a) húsnæðiskaupa með uppsöfnuðum sparnaði, b) til að lækka höfuðstól verðtryggðra fasteignaveðlána, eða c) til að lækka afborganir eða höfuðstól óverðtryggðra fasteignaveðlána. Slík ráðstöfun verði háð tíma- og fjárhæðartakmörkunum og þannig útfærð að hún grafi ekki undan sjálfbærni lífeyriskerfisins.

Í frumvarpinu er lagt til að lögum um stuðning til kaupa á fyrstu íbúð, nr. 111/2016 verði breytt. Með breytingunum verður kveðið á um tímabundna skattfrjálsa heimild til ráðstöfunar tilgreindar séreignar (að hámarki 3,5% af lágmarksiðgjaldi til lífeyrissjóðs) við kaup á fyrstu íbúð til handa þeim einstaklingum sem ekki ná upp í hámarksfjárhæð laganna að ákveðnum skilyrðum uppfylltum. Heimild frumvarpsins takmarkast við kaup á fyrstu íbúð eða ef viðkomandi hefur ekki átt fasteign í fimm ár. Miðað er við að ráðstöfun verði að hámarki 500 þús. kr. á ári. en þó aldrei meira en sem nemur 3,5% iðgjaldshluta af iðgjaldsstofni til lífeyrissjóðs. Heimild nógildandi laga verður þannig útvíkkuð en í nógildandi lögum er mælt fyrir um heimild til ráðstöfunar 6% viðbótariðgjalds til séreignarsparnaðar, til kaupa á fyrstu íbúð.

Það er mikilvægt að lífeyrissjóðalögin séu eins einföld og skýr og kostur er. Að mati SA eru tækifæri til einföldunar laganna. Má þar nefna brottfellingu heimildar til útgreiðslu alls séreignarsparnaðar við 60 ára aldur og samræming reglna um úttekt séreignarsparnaðar, óháð uppruna.

5. Breyting á lögum um almannatryggingar

Með frumvarpinu eru lagðar til breytingar á lögum um almannatryggingar. Hugtakanotkun er breytt og gert skýrt hvaða lífeyrisréttindi koma ekki til lækkunar við ákvörðun um ellilífeyri. Nýmæli er að réttindi í tilgreindri séreign koma ekki til lækkunar en réttindi einstaklings í séreign sem myndast af skyldutryggingariðgjaldi munu hafa áhrif til lækkunar á greiðslum almannatrygginga. Þannig er jöfnuð aðstaða sjóðfélaga eftir því hvort þeir eru í almennum lífeyrissjóðum eða sjóðum með frjálsri aðild. Verði frumvarpið að lögum munu þannig réttindi sem myndast með tilgreindum lífeyrissparnaði og viðbótarlífeyrissparnaði umfram skyldu ekki skerða ellilífeyri, en önnur lífeyrisréttindi sem myndast vegna séreignarsparnaðar innan skyldutryggingar gera það. SA styðja þessar breytingar.

6. Önnur atriði frumvarpsins

Í 1. gr. frumvarpsins er lágmarksaldur skylduaðildar að lífeyrissjóði hækkaður úr 16 árum í 18 ár. Í 6. gr. frumvarpsins er kveðið á um að lífeyrir skuli verðtryggður og breytast 1. janúar ár hvert til samræmis við breytingu á vísitölu neysluverðs næstliðins árs á undan. SA hafa ekki talað fyrir þessum breytingum.

Ef brottfall framangreindra atriða er til þess fallið að flýta framgöngu málsins er það SA að meinalausu.

Að öðrum kosti styðja SA að frumvarpið verði að lögum.

Virðingarfyllst,
f.h. Samtaka atvinnulífsins



Halldór Benjamín Þorbergsson

Efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis**Þingskjal 1179 – 700. mál Stjórnarfrumvarp****Fjármála- og efnahagsráðherra**

Reykjavík, 27. apríl 2021

Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna hækkunar lágmarksiðgjalds til lífeyrissjóðs og ákvæðum um tilgreinda séreign (lágmarkstryggingavernd o. fl.).

Í frumvarpi (þingskjali 1179) eru áform um breytingu á lögum um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða nr. 129/1997, með síðari breytingum. Stefnt er að því að lögfesta hækkun á lágmarksiðgjaldi til lífeyrissjóðs úr 12% í 15,5% af heildarlaunum (2. gr. laga). Heimilt verði að skipta hinu lögbundna lágmarksiðgjaldi til lífeyrissjóðs þannig að allt að 3,5% geti farið til öflunar réttinda í tilgreindri séreign (3. grein b. liður).

Þessi áform um breytingu á lögum um lífeyrissjóði er gerð í kjölfar kjarasamninga milli stéttarfélaga innan ASÍ og viðsemjenda þeirra. Samkvæmt tölum frá Hagstofu Íslands eru nú um 210.000 einstaklingar á íslenskum vinnumarkaði, en um helmingur þeirra eru félagsmenn í aðildarfélögum ASÍ. Það eru því um 100.000 einstaklingar á vinnumarkaði sem ekki eiga aðild að kjarasamningum á vettvangi ASÍ. Nálægt 50.000 eru félagsmenn í stéttarfélögum opinberra starfsmanna en 50.000 eru einyrkjar, sjálfstæðir atvinnurekendur eða eiga aðild að stéttarfélögum utan heildarsamtaka.

Samtök starfsmanna fjármálafyrirtækja, hér eftir nefnd SSF, eru ekki aðili að ASÍ eða öðrum heildarsamtökum launamanna. Lífeyrisréttindi félagsmanna SSF fylgdu ávallt réttindum sem voru sambærileg réttindindum í B-deild LSR. Lífeyrissjóðir starfsmanna banka voru stofnaðir á 4. og 5. áratug 20. aldar. Þeir störfuðu að mestu samkvæmt sömu samþykktum um samtryggingasjóði til ársloka 1997 en þá voru gerðir samningar um skiptingu iðgjalds þannig að 60% iðgjaldsins fór til öflunar réttinda í samtryggingarsjóð og 40% fóru til öflunar réttinda í frjálsri séreign. Þessir samningar voru gerðir í samvinnu við sérfræðinga Fjármálaráðuneytis, fjármálaráðherra og tryggingastærðfræðinga og samþykktar af Fjármálaeftirlitinu. Samkvæmt útreikningum tryggingastærðfræðinga þarf 17% iðgjald af launum til að tryggja sambærileg réttindi og B-deild LSR gefur sjóðfélögum. Samið var um 17% iðgjald, þar af 10% í samtryggingu og 7% í frjálsa séreign. Samsvarandi samningur var gerður við Íslandsbanka fyrir eða árið 1994 og síðan við sparisjóði árið 1999. Samningar um iðgjöld til öflunar lífeyrisréttinda hafa verið hluti af kjarasamningi SSF síðastliðin 20 ár.

Aukið flækjustig

Með áformaðri breytingu á lögum nr. 129/1997 er enn verið að flækja lífeyriskerfið sem mörgum finnst nú þegar nógu flókið, sérstaklega þegar kemur að skerðingum lífeyris frá Tryggingastofnun Ríkisins (TR) vegna eftirlauna frá samtryggingardeildum lífeyrissjóða. Á undanförunum árum hefur löggjafinn gert breytingar á lögum um almannatryggingar nr. 100/2007 til einföldunar lífeyriskerfisins en með þessu frumvarpi er flækjustigið aftur aukið. Verði þessar áformuðu breytingar að lögum erum við komin með þrjár tegundir séreignar:

1. Frjáls séreign, sem er laus við 60 ára aldur.
2. Tilgreind séreign, sem er laus við 62 ára aldur og tekin út á 5 árum.
3. Bundin séreign, sem tekin er á 15 árum á aldursbilinu 70-84 ára. Með því að fresta töku lífeyris úr samtryggingardeild í allt að 15 ár geta sjóðfélagar tiltekinna lífeyrissjóða lagt fyrir í bundna séreign hluta af iðgjaldi sem fer til samtryggingar almennt. Þeir sem velja þessa erfanlegu leið hafa hingað til sótt óskertan ellilífeyri almannatrygginga TR þar sem séreign skerðir ekki greiðslur frá Tryggingastofnun. Þessu á nú að breyta samkvæmt 15. grein frumvarpsins (þingskjal 1179).

Frjáls séreign og tilgreind séreign eiga að fylgja sömu reglum varðandi innáborgun vegna húsnæðiskaupa, því er óþarfi að flækja löginn varðandi séreignarsparnað.

Val og sveigjanleiki

SSF vill taka undir eftirfarandi í umsögn Gunnars Baldvinssonar framkvæmdastjóra Almenna lífeyrissjóðsins um málið, sem birt var á fyrri stigum í samráðsgáttinni:

„Val og sveigjanleiki

Í aðdraganda lífeyrissjóðalaganna árið 1997 lögðu stjórnvöld mikla áherslu á að löginn sköpuðu svigrúm til að einstaklingar hefðu val um ólík lífeyrisréttindi og gætu valið ávöxtunarleiðir fyrir séreignarsparnað. Með lögunum náðist breið sátt á milli hagsmunaaðila sem byggðist á því að skilagreina lágmarkstryggingavernd sem iðgjaldi í lífeyrissjóð er ætlað að tryggja. Með þessu fyrirkomulagi gátu lífeyrissjóðir boðið einstaklingum upp á mismunandi leiðir sem byggðu á samblandi samtryggingar og séreignar, meðal annars í þeim tilgangi að gera einstaklingum kleift að vera með hærri eftirlaun framan af eftirlaunaárunum. Reynslan af þessu fyrirkomulagi er góð og hafa margir lífeyrisþegar nýtt sér að greiða sér hærri eftirlaun fyrstu árin eftir starfslok.“

Samkvæmt núgildandi lögum um lífeyrissjóði hafa einstaklingar val og sveigjanleika, sérstaklega er varðar frjálsa séreign og ákvarðanir um ráðstöfun hennar og úttekt. Mikilvægt er að fyrirhugaðar breytingar á lögum skaði ekki þann sveigjanleika. Frá þeim tíma er SSF samdi um breytingar á lífeyrisréttindum og greiðslu iðgjalda til öflunar lífeyrisréttinda hafa stéttarfélög á almennum vinnumarkaði sett á oddinn í sinni kjarabaráttu að bæta lífeyrisréttindi. Árið 2004 sömdu stéttarfélög innan ASÍ um hækkun iðgjalda í samtryggingarsjóði úr 10% í 12%. Þessi hækkun var lögfest árið 2006. Með kjarasamningum 2015 var síðan samið innan ASÍ um hækkun úr 12% í 15,5%, þar sem 3,5% má verja í „tilgreinda séreign“

Virða þarf frjálsan samningsrétt

Það stríðir gegn frjálsum samningsrétti á vinnumarkaði að breyta lögum í þá veru að þau þvingi alla launamenn undir kjarasamninga sem ASÍ-félög gera við sína viðsemjendur. Stéttarfélög innan raða ASÍ eiga einungis beina aðild að 7 lífeyrissjóðum landsmanna (af um 20 starfandi), sem fara með minna en helming allra eigna sjóðfélaga í íslenskum lífeyrissjóðum.

SSF leggst því alfarið gegn áformum þessum miðað við þær forsendur sem lagðar eru til grundvallar í frumvarpinu. SSF leggur til að farin verði sama leið og með lagabreytingu nr. 167/2006 þannig að 12% iðgjald verði hækkað í 15,5%, ef almennt er samkomulag um þá hækkun á vinnumarkaði. Ljóst er þó að þessi hækkun um 29% getur reynst einyrkjum (sjálfstætt starfandi) íþyngjandi kvöð. Lögin tryggja lágmarks iðgjald í lífeyrissjóð en veiti áfram sveigjanleika varðandi skiptingu iðgjaldsins milli samtryggingar og séreignar, en sú leið hefur reynst vel fram að þessu.

Skerðing fyrir yngri launamenn

SSF leggst eindregið gegn þeim áformum, sem koma fram í 1. grein frumvarpsins (þingskjal 1179), um að hækka aldursviðmið til öflunar lífeyrisréttinda úr 16 í 18 ár. Full sátt hefur ríkt um 16 ára aldursviðmið allt frá árinu 1980, og í tilvikum einstakra sjóða fyrir þann tíma.

Þar sem um mikið hagsmunamál er að ræða fyrir félagsmenn SSF óska samtökin eftir beinni aðkomu að máli þessu eftir því sem við verður komið og áskilur félagið sér jafnframt rétt til athugasemda við málið á síðari stigum.

Virðingarfyllt

f.h. Samtaka starfsmanna fjármálafyrirtækja, SSF



Friðbert Traustason, formaður



30. apríl 2021

Tilv.: 2104035

Nefndasvið Alþingis
nefndasvid@althingi.is
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna hækkunar lágmarksiðgjalds til lífeyrissjóðs og ákvæða um tilgreinda séreign (lágmarkstryggingavernd o.fl.), 700. mál.

Með tölvupósti, dags. 15. apríl sl., óskaði efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis eftir umsögn Seðlabanka Íslands um frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna hækkunar lágmarksiðgjalds til lífeyrissjóðs og ákvæða um tilgreinda séreign (lágmarkstryggingavernd o.fl.), 700. mál, lagt fram á 151. löggjafarþingi.

Í umsögn Seðlabanka Íslands til efnahags- og viðskiptanefndar Alþingis um tillögu til þingsályktunar um aukið lýðræði og gagnsæi í lífeyrissjóðum, 184. mál, dags. 10. mars sl., sagði m.a.: „Seðlabanki Íslands hefur komið þeirri skoðun sinni á framfæri við stjórnvöld að æskilegt sé orðið að gera breytingar á lögum nr. 129/1997 um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða. Þetta á ekki síst við um þá kafla laganna sem fjalla um hlutverk stjórna, sjálfstæði þeirra, hlutverk og hæfi stjórnarmanna, en auk þess er tímabært að endurskoða ýmsa aðra kafla laganna.“ Þessi sjónarmið eru ítrekuð hér. Þá hefur Seðlabankinn m.a. óskað eftir því við fjármála- og efnahagsráðherra að mótuð verði heildarlöggjöf um séreignarsparnað landsmanna og að sá hluti verði felldur undan lögum nr. 129/1997.

Seðlabankinn telur æskilegra að breytingar af því tagi sem frumvarpið felur í sér verði hluti af viðtækari stefnumörkun um lífeyrismál og endurskoðun laganna um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða. Þá sýnist nauðsynlegt að meta betur margvísleg áhrif þeirra breytinga sem í frumvarpinu felast. Að þessu sögðu telur Seðlabankinn tilefni til að koma á framfæri eftirfarandi athugasemdum við frumvarpið sem hér er til umsagnar:

Í 1. gr. frumvarpsins er lögð til sú breyting á lögum nr. 129/1997 að upphafsviðmiðunaraldur réttindaávinnslu til ellilífeyris verði 18 ára í stað 16 ára. Hækkun á upphafsviðmiðunaraldri þeirra sem greiða iðgjald til lífeyrissjóðs lækkar heildarávinnslu lífeyrisréttinda sjóðfélaga á starfsævinni og þar með lífeyrisgreiðslur þegar

að töku lífeyris kemur. Þótt vægi tveggja fyrstu áranna af heildarávinnslu lífeyrisréttinda yfir starfsævina sé alla jafna lítið þá getur það, að mati Seðlabankans, skipt máli hjá þeim einstaklingum sem hefja snemma fulla þátttöku á vinnumarkaði. Þá væru uppsöfnuð lífeyrisréttindi meiri við töku eftirlauna eða komi til áfalla á starfsævinni. Þá miðast skólaskylda við 16 ára aldur, sbr. 1. gr. laga nr. 66/1995, um grunnskóla. Seðlabankinn telur því ekki rök með því að hækka upphafsviðmiðunaraldurinn.

Í 2. gr. frumvarpsins er lögð til breyting á lögum nr. 129/1997 sem felur í sér að lágmarksiðgjald til lífeyrissjóðs nemi 15,5% af iðgjaldsstofni í stað 12%. Þá leiðir af b. lið 3. gr. frumvarpsins að lagt er til að öllum sjóðfélögum verði heimilað að ráðstafa allt að 3,5% iðgjaldshluta af iðgjaldsstofni til tilgreindrar séreignar.

Ef hluti lögbundins lágmarksiðgjalds dugar til að standa undir lágmarkstryggingavernd sem lífeyrissjóður veitir geta sjóðfélagar aflað sér viðbótartryggingaverndar fyrir eftirstöðvar iðgjaldsins í samræmi við samþykktir sjóðsins. Auk þess hafa sjóðfélagar val um að greiða viðbótariðgjald til viðbótartryggingaverndar.

Tilgreind séreign er nýtt form til öflunar viðbótartryggingaverndar lífeyrisréttinda í séreign sem lýtur ekki sömu ákvæðum um útgreiðslu lífeyris og viðbótartryggingavernd skv. II. kafla laganna. Fjölgun sparnaðarforma eykur að mati Seðlabankans flækjustig í lífeyriskerfinu og takmarkar sveigjanleika til lífeyristöku auk þess sem fyrirkomulagið krefst sérstaks utanumhalds. Þá tryggir óbreytt frumvarp ekki að tilgreind séreign nýtist til útgreiðslu yfir sama tímabil og önnur viðbótartryggingavernd.

Að mati Seðlabankans verður ekki séð að tilefni sé til þess að tilgreind séreign lúti öðrum skilyrðum um útgreiðslur en önnur form viðbótartryggingaverndar, hvort sem er af lögbundnu lágmarksiðgjaldi eða viðbótariðgjaldi. Í þessu sambandi er bent á að réttindi sem aflað er með tilgreindri séreign og annarri viðbótartryggingavernd geta talist skyld, þ.e. þar sem þau eru umfram svokallaða lágmarkstryggingavernd samkvæmt lögunum. Að mati Seðlabankans væri það til einföldunar fyrir sjóðfélaga að ráðstöfunum og útgreiðslu lífeyris tilgreindrar séreignar væri hagað með sama hætti og gildir um aðra viðbótartryggingavernd.

Samhliða hækkun lágmarksiðgjalds til lífeyrissjóðs er í a-lið 3. gr. frumvarpsins lögð til breyting á lögum nr. 129/1997 sem felur í sér hækkun svokallaðrar lágmarkstryggingaverndar ævilangs lífeyris úr 56% í 72% af mánaðarlaunum sjóðfélaga sem greitt er af, þ.e. 1,8% á ári að meðaltali miðað við 40 ára innngreiðslutíma. Af því leiðir að kjósi sjóðfélagi í lífeyrissjóði að nýta heimild til þess að ráðstafa 3,5% iðgjaldshluta í tilgreinda séreign þá lækkar lágmarkstryggingaverndin hlutfallslega í allt að 56%, þ.e. 1,4% á ári að meðaltali miðað við 40 ára innngreiðslutíma.

Í frumvarpinu er hvorki vísað til forsendna né markmiða um lágmarkstryggingavernd til þess að tryggja nægjanleika lífeyris. Ljóst er að þörf á ævilöngum lífeyri úr lágmarkstryggingavernd og hlutfalli tímabundins lífeyris úr viðbótartryggingavernd getur verið breytileg á milli einstaklinga. Eftir sem áður eru neðri mörkin óbreytt mörk lágmarkstryggingaverndar sem lífeyrissjóðum ber að tryggja samkvæmt lögum.

Að mati Seðlabankans er mikilvægt að upplýsingagjöf til sjóðfélaga sé fullnægjandi svo þeir átti sig á því að hægt sé að velja breytileg mörk lágmarkstryggingaverndar og tilgreindrar séreignar. Því telur Seðlabankinn nauðsynlegt að bæta í frumvarpið ákvæði sem skyldar lífeyrissjóði til þess að gera sjóðfélögum grein fyrir samspili iðgjaldshluta til lágmarkstryggingaverndar annars vegar og til tilgreindrar séreignar hins vegar.

Lagt er til í 7. gr. frumvarpsins að ný grein, 14. gr. a., sem fjallar um útgreiðslu tilgreindrar séreignar bætist við í III. kafla laganna. Rétt er að vekja athygli á því að samkvæmt breyttri 4. gr. telst tilgreind séreign ekki til lágmarkstryggingaverndar sem lífeyrissjóður veitir. Því væri eðlilegra að ákvæði um útgreiðslu inneignar í tilgreindri séreign kæmi fram í II. kafla, t.d. sem ný grein 12. gr. a. í stað nýrrar greinar 14. gr. a. samkvæmt frumvarpinu. Þá teldi Seðlabankinn til bóta ef tekinn yrði af allur vafi um það í frumvarpinu að tilgreind séreign teljist til viðbótartryggingaverndar en ekki til lágmarkstryggingaverndar.

Í 8. gr. frumvarpsins er lögð til sú breyting á 4. mgr. 18. gr. laga nr. 129/1997 að lífeyrissjóðum sé heimilt að senda yfirlit og upplýsingar skv. 2. og 3. mgr. rafrænt til sjóðfélaga. Í athugasemdum við greinina kemur fram að þeir sjóðfélagar sem óska annars konar birtingar myndu eftir sem áður geta fengið upplýsingarnar sendar á pappírsformi. Með vísan til sjónarmiða um neytendavernd, og til að taka af allan vafa um rétt neytandans í þessum efnum, leggur Seðlabankinn til að fyrrgreind tilvísun í athugasemd við greinina um rétt sjóðfélaga til birtingar upplýsinganna á pappírsformi verði tekin upp sem 2. málslíður 8. gr. frumvarpsins.

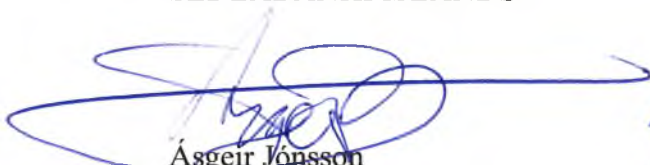
Í 14. og 15. gr. frumvarpsins er lögð til breyting á því hvernig lífeyrisgreiðslur frá lífeyrissjóðum skerða lífeyrisgreiðslur frá almannatryggingum. Í 16. og 17. gr. frumvarpsins eru einnig samsvarandi tillögur um áhrif lífeyrisgreiðslna á greiðslur dvalarkostnaðar á stofnun fyrir aldraða. Í dag kemur séreignasparnaður, óháð formi, ekki til skerðingar á lífeyri frá almannatryggingum. Verði frumvarpið að lögum mun viðbótartryggingavernd af lögbundnu lágmarksiðgjaldi skerða lífeyri frá almannatryggingum en hvorki viðbótartryggingavernd af viðbótariðgjaldi né tilgreind séreign skerða lífeyri frá almannatryggingum.

Í ljósi þess að tilgreind séreign skerðir ekki lífeyri frá almannatryggingum telur Seðlabankinn það mynda hvata til þess að velja tilgreinda séreign og ráðstafa lægra hlutfalli til samtryggingar. Slíkt fyrirkomulag leiðir, að mati Seðlabankans, til mismununar gagnvart þeim sem velja að ráðstafa öllu lágmarksiðgjaldinu til samtryggingar. Seðlabankinn leggur því til breytingu þannig að tilgreind séreign skerði elli-lífeyri frá almannatryggingum og teljist til tekna við ákvörðun greiðslu dvalarkostnaðar.

Fram til þessa hefur ekki verið gerð krafa um að halda aðgreindri svokallaðri viðbótartryggingavernd eftir því hvort um er að ræða sparnað sem myndast hefur af lögbundnu lágmarksiðgjaldi eða viðbótariðgjaldi. Ómögulegt getur verið að rekja tilurð uppsafnaðs sparnaðar eftir því hvort um sé að ræða viðbótartryggingavernd af lágmarksiðgjaldi eða viðbótariðgjaldi. Einnig eru dæmi um að sparnaður hafi verið fluttur milli vörsluaðila án aðgreiningar um hvort um sé að ræða viðbótartryggingavernd af lágmarksiðgjaldi eða viðbótariðgjaldi. Gera þarf kröfu um aðgreiningu þessara afurða eftir gildistöku laganna. Með vísan til þessa leggur Seðlabankinn jafnframt til að í frumvarpið komi ákvæði um hvernig fara skuli með þegar uppsafnaða viðbótartryggingavernd af lágmarksiðgjaldi, sem ekki er hægt að aðgreina frá viðbótartryggingavernd af viðbótariðgjaldi, við gildistöku laganna.

Rétt er að vekja athygli á því að hugtakið „viðbótarlífeyrissparnaður“, sem fram kemur í 14. gr. og 16. gr. frumvarpsins, er ekki skilgreint í lögum nr. 129/1997, um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða. Í greinargerð með frumvarpinu sem hér er til umsagnar er þó skýrt að með hugtakinu er átt við sparnað á grundvelli viðbótariðgjalds. Að mati Seðlabankans kann að gæta ruglings varðandi þá skilgreiningu þar sem viðbótartryggingavernd sem myndast hefur af lágmarksiðgjaldi sem lýtur sömu lagaákvæðum og viðbótartryggingavernd sem myndast hefur af viðbótariðgjaldi. Ef gera á greinarmun á þessum sparnaðarformum þegar kemur að skerðingum á ellilífeyri frá almannatryggingum og við greiðslu dvalarkostnaðar þyrfti að skilgreina hugtakið „viðbótarlífeyrissparnaður“ með fullnægjandi hætti í lögum og samræma aðra hugtakanotkun laga og reglugerða.

Virðingarfyllt,
SEÐLABANKI ÍSLANDS


Ásgeir Jónsson
seðlabankastjóri


Rúnar Guðmundsdóttir
framkvæmdastjóri
lífeyrir og váttryggingar



SJÓMANNASAMBAND ÍSLANDS

Guðrúnartúni 1, 105 Reykjavík - Sími 5610769 - netfang hj@ssi.is

Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8 – 10
150 Reykjavík

Reykjavík 28. apríl 2021.

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna hækkunar lágmarksiðgjalds til lífeyrissjóðs og ákvæða um tilgreinda séreign (lágmarkstryggingavernd o.fl.), 700. mál.

Sjómannasamband Íslands hefur fengið til umsagnar frumvarp til laga sem felur m.a. í sér breytingu á lögum nr. 129/1997 um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða. Sjómannasamband Íslands vill koma eftirtöldum athugasemdum við frumvarpið á framfæri við Alþingi:

1. Í 1. grein frumvarpsins er gert ráð fyrir að lífeyrisgreiðslur ungmenna hefjist ekki fyrr en við 18 ára aldur í stað 16 ára aldurs eins og nú er. Sjómannasamband Íslands gerir athugasemd við þetta og bendir á að engin rök eru fyrir því að hækka aldursmarkið úr 16 árum í 18 ár.

2. Í 2. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir að lágmarks iðgjald til lífeyrissjóða hækki úr 12% í 15,5%. Er þetta gert til að jafna lífeyrisrétt milli opinbera vinnumarkaðarins annars vegar og almenna vinnumarkaðarins hins vegar. Þessi breyting á lögnum væri góð ef hún ætti við um alla á almenna vinnumarkaðnum. Í 9. gr. frumvarpsins er sett inn bráðabirgðaákvæði sem undanskilur sjómenn frá þessari reglu, en þeir eiga einir stétta að una því að aðeins sé greitt 12% af þeirra launum í lífeyrissjóð þar sem útgerðin hefur ekki ljáð máls á því í kjarasamningum við sjómenn að hækka þetta hlutfall í 15,5% eins og gert hefur verið hjá öðru launafólki. Sjómannasamband Íslands mótmælir því að sjómenn séu skildir eftir hvað lágmarks iðgjald í lífeyrissjóð varðar ef á annað borð er verið að setja lög sem skylda alla aðra til að greiða 15,5% af launum í lífeyrissjóð.

Rökin fyrir því að sjómenn eru skildir eftir virðast þau að sjómenn séu á hlutaskiptakerfi og því verði þeir sjálfir að semja við útgerðina til að fá þessa hækkun á mótframlagi vinnuveitandans. Vissulega er launakerfi sjómanna frábrugðið flestum öðrum launakerfum í landinu. Það réttlætir þó ekki að þeim sé mismunað með þeim hætti sem hér er gert. Það er rétt að launamenn sem öðlast hafa þennan rétt gáfu eftir samsvarandi launahækkun og því greiddi launafólk fyrir þennan rétt með lægri launahækkun en að óbreyttu hefði orðið. Þó má benda á að kauptrygging og aðrir launaliðir hjá sjómönnum tóku á endanum sömu launabreytingum og launataxtar í landi fram að lífskjarasamningunum svokölluðu en sjómenn hafa ekki fengið hækkun á kauptryggingu og launaliðum síðan enda kjarasamningar verið

lausir frá 1. desember 2019. Því hafa sjómenn að hluta til greitt fyrir þennan rétt án þess að fá nokkuð í staðinn. Kauptrygging og aðrir launaliðir gætu vegið um 25% - 30% af aflahlutnum að meðaltali og má því segja að sjómenn séu þegar búnir að greiða það hlutfall af laununum upp í 3,5% viðbótarframlagið til að fá 11,5% mótframlag frá útgerðinni í stað 8% nú.

Eins og aðrir atvinnurekendur fengu útgerðirnar lækkun á tryggingagjaldinu m.a. til að standa undir kostnaðaraukanum við að hækka mótframlagið í lífeyrissjóðina um 3,5%.

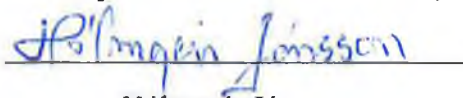
Tryggingagjaldið var lækkað um 0,5%-stig um mitt ár 2016, um 0,25%-stig í upphafi árs 2019, um 0,25%-stig í upphafi árs 2020 og um 0,25%-stig í upphafi árs 2021. Frá miðju ári 2016 hefur almennt tryggingagjald á útgerðina því verið lækkað úr 7,35% í 6,1% af iðgjaldsstofni til tryggingagjalds eins og hjá öðrum atvinnurekendum í landinu. Útgerðin hefur hins vegar ekkert þurft að leggja á móti í aukinn lífeyrisrétt til sjómanna þrátt fyrir þetta eins og annar atvinnurekstur í landinu hefur þurft að gera.

Að framansögðu eru því öll rök til þess að útgerðin greiði þetta 3,5% mótframlag af launum sjómanna í lífeyrissjóð þó svo að ekki hafi verið samið um málið milli aðila. Fari frumvarpið í gegn óbreytt lítur Sjómannasamband Íslands svo á að verið sé að mismuna launamönnum eftir starfsgreinum.

3. Í 6. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir að í stað þess að lífeyrir sé verðtryggður mánaðarlega verði hann aðeins verðtryggður árlega miðað við breytingar á vísitölu neysluverðs 1. janúar ár hvert. Þessu mótmælir Sjómannasamband Íslands.

Að lokum skorar Sjómannasamband Íslands á Alþingi að fella út 9. gr. frumvarpsins sem undanskilur sjómenn frá 15,5% lágmarks iðgjaldi af launum í lífeyrissjóð eins og aðrir launamenn í landinu fá. Telji Alþingi að ekki sé hægt að verða við þessari beiðni Sjómannasambands Íslands er til vara sett fram sú krafa að ef sjómenn og útgerð hafa ekki lokið samningi sín í milli um 15,5% lágmarks iðgjald í lífeyrissjóð innan tveggja ára frá gildistöku laganna verði lágmarks iðgjald af launum sjómanna í lífeyrissjóð 15,5% óháð því hvort samningar hafi tekist milli aðila eða ekki um lausn þessara mála.

f.h. Sjómannasambands Íslands,



Hólmgeir Jónsson

Nefndasvið Alþingis
Efnahags- og viðskiptanefnd
Austurstræti 8 - 10
150 Reykjavík

Reykjavík, 28. apríl 2021

**Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna hækkunar
lágmarksiðgjalds til lífeyrissjóðs og ákvæðum um tilgreinda séreign
(lágmarkstryggingavernd o.fl.), 700. mál.**

Sjúkraliðafélag Íslands tekur heilshugar undir umsögn BSRB dagssett 28. apríl 2021, og gerir meðfylgjandi kafla hennar að sinni.

Tilgreind séreign leiðir til ójafnræðis og einstaklingsbundinnar áhættu

Þær sérreglur sem eiga að gilda um tilgreinda séreign skapa ójafnræði meðal lífeyrisþega. Í greinagerð frumvarpsins kemur fram að tilgreind séreign leiði til rýrnunar samtryggingarþáttar lífeyriskerfisins. Þrátt fyrir það er engin tilraun gerð til að meta áhrif frumvarpsins á kerfið. Val einstaklinga á milli tilgreindrar séreignar og samtryggingar felur í sér aukna áhættu og getur leitt til lakari tryggingaréttar úr samtryggingasjóðum ef einstaklingur verður fyrir áfalli ungur að árum sem leiðir til örorku en hefur valið að nýta möguleika til greiðslu í tilgreinda séreign að fullu. Veiking samtryggingarinnar mun einnig bitna sérstaklega á tekjulægra fólki og konum sem lifa að meðaltali rúmum þremur árum lengur en karlar og treysta því á lífeyriskerfið til framfærslu mun lengur en karlar. Konur eru tæplega 70% félaga í aðildarfélögum BSRB. Engin greining liggur fyrir á mismunandi áhrifum tilgreindar séreignar fyrir kynin, lífslíkur, ævitekjur o.þ.h. Þá krefst valið á milli sparnaðarleiða þess að fólk sé vel upplýst um þá áhættu sem slíku vali fylgir fyrir lífeyrisréttindi síðar meir. BSRB telur þessa annmarka á frumvarpinu mjög alvarlega og benda til þess að stjórnvöld taki ekki alvarlega þá ábyrgð sem felst í því að breyta lögum um lífeyrissjóði.

Það ójafnræði sem felst í muninum á samtryggingu og tilgreindri séreign felur í raun í sér mikinn hvata til að velja séreign og því má gera ráð fyrir enn frekari veikingu samtryggingarinnar. Í greinagerð frumvarpsins er bent á að þeim mun fleiri sem velja tilgreinda séreign þeim mun meira dragi úr sjálfbærni lífeyriskerfisins. Markmiðið með hækkun iðgjalda úr 12 í 15,5 prósent var hins vegar að auka sjálfbærni kerfisins. Það markmið, rétt eins og markmiðið um samræmingu réttinda, virðist gleymt.

Tilgreind séreign mismunar fólki sem fær greiðslur úr almannatryggingum

BSRB hafnar því alfarið að tilgreind séreign hafi önnur áhrif á rétt til almannatrygginga en samtryggingin. Með frumvarpinu er lagt til að tilgreind séreign, ólíkt sameigninni, teljist ekki

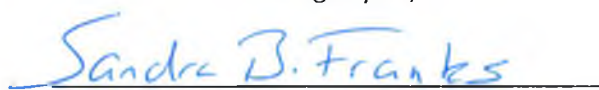
til tekna vegna útreiknings á greiðslum úr almannatryggingum. Mjög erfitt er að skilja á hvaða forsendum þessi breyting er lögð til. Hér er verið að verðlauna þá sem ekki taka fullan þátt í samtryggingunni með því að veita þeim sérstaka ívilnun þegar kemur að tekjutilfærslum úr ríkissjóði. Þar að auki er ekki gerð tilraun til að meta kostnaðaráhrifin af þessari mismunun fyrir ríkissjóð.

Tilgreind séreign og kostnaðarþátttaka heimilismanna á dvalar- og hjúkrunarheimilum

BSRB styður ekki að heimilismönnum á dvalar- og hjúkrunarheimilum, sem valið hafa að setja lífeyrissparnað sinn alfarið í samtryggingu, verði mismunað eins og frumvarpið gerir ráð fyrir. Þannig er lagt til í frumvarpinu að lífeyrisgreiðslur úr tilgreindri séreign teljist ekki til tekna þegar tekin er ákvörðun um kostnað við öldrunarþjónustu samkvæmt lögum um málefni aldraðra. Hins vegar teljast lífeyrisgreiðslur úr samtryggingarsjóði til tekna. Engin rök eru færð fyrir því á hvaða grundvelli slík mismunun kunni að eiga rétt á sér, enda eru engin rök fyrir því.

Fulltrúi frá Sjúkraliðafélagi Íslands er reiðubúinn að koma fyrir háttvirta efnahags- og viðskiptanefndar Alþingis og ræða sjónarmið sín ef eftir því er óskað.

Virðingarfyllst,



Sandra B. Franks formaður Sjúkraliðafélags Íslands

Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10
101 Reykjavík

Reykjavík, 28.4.2021
Tilvísun: 20210402835

Umsögn ríkisskattstjóra um frumvarp um breytingu á ýmsum lögum vegna hækkunar lágmarksiðgjalda til lífeyrissjóðs og ákvæðum um tilgreinda séreign (lágmarkstryggingavernd o.fl.) – 700. mál, þskj. 1179

Ríkisskattstjóri móttók þann 15. apríl sl. tölvupóst þar sem embættinu er gefinn kostur á að veita umsögn um ofangreint þingmál.

Með ofangreindu frumvarpi eru m.a. lagðar til breytingar á ákvæðum laga nr. 129/1997, um skyldutryggingu lífeyristrygginga, og afleiddar breytingar á öðrum lögum, þar með talið lögum nr. 111/2016, um stuðning til kaupa á fyrstu íbúð, og ákvæðum laga nr. 90/2003, um tekjuskatt (tsl.).

Telur ríkisskattstjóri tilefni til eftirfarandi athugasemda:

I. Breyting á lögum um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða, nr. 129/1997.

Í 5. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir aukinni sundurliðun lífeyrisiðgjalda við uppgjöf í staðgreiðsluskilum. Ríkisskattstjóri vill benda á að miðað við óbreytta framkvæmd væri best að þessi sundurliðun færi fram í gegnum skil á launaupplýsingum eftir tekjuárið en e.t.v. þyrfti að huga að því að gera sérstaka staðgreiðsluskilagrein fyrir útgreiðslur úr lífeyrissjóðum. Þetta verður tekið til skoðunar en ekki eru gerðar neinar tillögur um breytingar á frumvarpextextanum að þessu leyti.

II. Breyting á lögum um stuðning til kaupa á fyrstu íbúð, nr. 111/2016.

Ríkisskattstjóri vill taka fram að skilja verður frumvarpið á þann veg að engar breytingar séu fyrirhugaðar á hámarki úttektar og skiptingu hennar í tengslum við kaup á fyrstu íbúð, sbr. 4. gr. laga nr. 111/2016, þótt heimild verði til að taka út bæði viðbótarlífeyrissparnað og tilgreinda séreign.

Í 11. gr. frumvarpsins er gerð sú breyting, hvað varðar rétthafa samkvæmt lögum nr. 111/2016, að þeim sem ekki hafa átt íbúðarhúsnæði á samfelldu 5 ára tímabili (áður en sótt er um ráðstöfun séreignarsparnaðar) er heimilað að nýta sér úrræði laganna. Sett eru tvö skilyrði; annars vegar að ekki hafi verið fullnýttar heimildir til ráðstöfunar á skattfrjálsum séreignasparnaði og hins vegar að tekjuskattstofn að meðtöldum fjármagnstekjum hafi ekki numið hærri fjárhæð en skatthlutfall miðast við skv. 3. tölul. 1. mgr. 66. gr. tekjuskattslaga á síðast liðnu tekjuári.

Ríkisskattstjóri telur tilefni til þess að benda á að tekjumörk þau sem hafa skal til viðmiðunar liggja ekki fyrir fyrir en í fyrsta lagi óstaðfest að loknum framtalsskilum í fyrri hluta marsmánuðar. Það er svo við lok álagningar þ.e. í lok maí ár hvert sem að ríkisskattstjóri getur staðfest að skilyrði séu uppfyllt. Ljóst er því að afgreiðsluferill erinda nýrra rétthafa á grundvelli þeirra breytinga sem fyrirhugaðar eru með 11. gr. frumvarpsins hljóta að taka mið af framangreindu, þ.e. í þeim tilvikum að óskað er eftir heimild til ráðstöfunar fyrri hluta tekjuárs.

III. Breyting á lögum um tekjuskatt, nr. 90/2003.

Í 28. gr. tsl. er fjallað um hvað ekki teljist til tekna þrátt fyrir ákvæði II. kafla laganna um skattskyldar tekjur. Í 12. tölul. kemur fram að ekki skuli telja til tekna:

„Úttekt viðbótariðgjalds af iðgjaldsstofni manna skv. II. kafla laga um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða, ef öll skilyrði laga um stuðning til kaupa á fyrstu íbúð eru uppfyllt.

Heimild manna takmarkast við allt að 4% framlag þeirra af iðgjaldsstofni, að hámarki 333 þús. kr., og allt að 2% framlag launagreiðanda, að hámarki 167 þús. kr., af iðgjaldsstofni, samanlagt að hámarki 500 þús. kr. fyrir tólf mánuði [á almanaksári] 14) á samfelldu tíu ára tímabili, sbr. 4. gr. laga um stuðning til kaupa á fyrstu íbúð. Ef útgreiðsla séreignarsparnaðar fer fram úr því hámarki telst það sem er umfram til skattskyldra tekna á greiðsluári.“

Í 13. gr. frumvarpsins er kveðið á um að nýr tölul. bætist við greinda 28. gr. Ríkisskattstjóri telur að betur gæti farið á því að aðlaga texta og breyta því sem fyrir er í 12. tölul. ákvæðisins fremur en að auka við sjálfstæðum tölul.

Með slíkum breytingum gæti 13. gr. frumvarpsins orðið svohljóðandi:

„Við 12. tölul. 28. gr. laganna bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Sama á við um úttekt tilgreindrar séreignar af iðgjaldsstofni manns skv. I. kafla laga um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða ef skilyrði laga um stuðning til kaupa á fyrstu íbúð eru uppfyllt.

Heimild manns takmarkast þó við allt að 3,5% iðgjaldshluta af iðgjaldsstofni skv. 1. mgr. 2. gr. laga um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða, sbr. þó 4. gr. laga um stuðning til kaupa á fyrstu íbúð. Ef útgreiðsla á séreignarsparnaði fer fram úr hámarksfjárhæðum 4. gr. laga um stuðning til kaupa á fyrstu íbúð telst það sem er umfram til skattskyldra tekna á greiðsluári.

Ráðherra er heimilt með reglugerð að kveða nánar á um framkvæmd þessa tölulíðar.“

IV. Um áhrif frumvarpsins og gildistöku.

Ríkisskattstjóri sér ástæðu til að vekja athygli á kafla 6.3. í mati á áhrifum frumvarpsins en þar segir m.a.:

„Gera má ráð fyrir að frumvarpið fjölgi verkefnum hjá Skattinum með tilliti til þess að það kveður á um nýjar heimildir til að ráðstafa séreignarsparnaði til kaupa á fyrstu fasteign og tekur til stærri hóps rétthafa. Ekki liggur fyrir endanlegt kostnaðarmat vegna þessa. Verði

frumvarpið að lögum verða gerðar auknar kröfur til upplýsingagjafar lífeyrissjóðanna til Skattsins, meðal annars um sundurliðun á ráðstöfun á lífeyrisiðgjaldi.“

Ríkisskattstjóri tekur undir að flækjustig við framkvæmd skattlagningar, eftirlit og umsýslu við ráðstöfun skattfrjáls lífeyrissparnaðar mun aukast töluvert með þessum breytingum, og leiða þær af sér umtalsverðar kerfisbreytingar sem bæði krefjast vinnuframlags tæknimanna og annarra sérfræðinga Skattsins, og leiða af sér beinan kostnað.

Samkvæmt 20. gr. frumvarpsins er lögnum ætlað að taka gildi hinn 1. október nk. Ríkisskattstjóri telur alveg útilokað að gera ráð fyrir því. Bæði er að breytingar krefjast undirbúnings og tíminn til breytinga er skammur, en jafnframt myndi gildistaka inni á tekjuári leiða til óþarfa flækja m.a. í útreikningum og meiri sundurliðana í skattframtölum. Hægt er að komast hjá þessu með því að gildistakan verði 1. janúar 2022. Verði af slíkri breytingu þá þyrfti eftir atvikum í því samhengi að horfa til ákvæða 15. gr. frumvarpsins.

Virðingarfyllst,
f.h. ríkisskattstjóra


Elin Alma Arthursdóttir


Helga Valborg Steinarsdóttir



**Starfsmannafélag
Dala og Snæfellsnessýslu**

**Kennitala: 650690-2229
Borgarbraut 1a
350 Grundarfjörður
Sími: 436-1077
Netfang: dalaogsnae@gmail.com**

Nefndasvið Alþingis
Efnahags- og viðskiptanefnd
Austurstræti 8 – 10
150 Reykjavík

Grundarfjörður 28. apríl 2021

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna hækkunar
lágmarksiðgjalds til lífeyrissjóðs og ákvæðum um tilgreinda séreign (lágmarkstryggingavernd
o.fl.), 700. mál.

Starfsmannafélag Dala-og Snæfellsnessýslu gerir umsögn BSRB dagsetta 28. apríl að sinni.

Undirskrift
Helga Hafsteinsdóttir
Formaður SDS

Nefndasvið Alþingis
Efnahags- og viðskiptanefnd
Austurstræti 8 - 10
150 Reykjavík

Hafnarfirði, 28. apríl 2021.

**Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna hækkunar
lágmarksiðgjalds til lífeyrissjóðs og ákvæðum um tilgreinda séreign
(lágmarkstryggingavernd o.fl.), 700. mál.**

Starfsmannafélag Hafnarfjarðar - STH vill með þessu erindi taka undir áður senda umsögn og athugasemdir BSRB til Nefndasviðs Alþingis sem dagsett er 28. apríl 2021, gerum við umsögn BSRB að okkar.

Viljum við taka sérstaklega undir það að frumvarpið hafi tekið stakkaskiptum frá þeim tíma sem það var til umræðu í starfshópi og frá þeim tíma hafi lítið sem ekkert samráð verið haft við samtök launafólks á opinberum vinnumarkaði um málið. Við styðjum þá hörðu gagnrýni sem fram kemur í umsögn BSRB um það að ef frumvarpið verði að lögum þá sé vegið að mikilvægum þáttum lífeyriskerfisins án tillits til hagsmuna alls launafólks. Það að skortur sé á greiningu á áhrifum breytinganna á lífsviðurværi fólks sem slasast, veikist eða þegar komið er að ævkvöldinu sé ámælisverður.

Fyrir hönd Starfsmannafélags Hafnarfjarðar
Karl Rúnar Þórsson
formaður



Starfsmannafélag Hafnarfjarðar | Helluhraun 14 | 220 Hafnarfjörður

Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík
nefndasvid@althingi.is

Kópavogur, 3. maí 2021
Málsnr.: 2104063

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna hækkunar lágmarksiðgjalds til lífeyrissjóðs og ákvæðum um tilgreinda séreign (lágmarkstryggingavernd ofl.) – Þingskjal 1179 – 700. mál.

Vísað er til tölvubréfs dags. 15. apríl 2021 þar sem óskað er eftir umsögn Tryggingastofnunar (TR) um ofangreint lagafrumvarp.

Með frumvarpi þessu eru m.a. lagðar til þær breytingar á lögum um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða og lögum um Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins að lágmarksiðgjald til lífeyrissjóðs hækki úr 12% í 15,5%, að mælt verði fyrir um tilgreinda séreign sem geti orðið allt að 3,5% og um heimild til skattfrjálsar úttektar tilgreindrar séreignar vegna kaupa á fyrstu íbúð.

Þá er lögð til breytt hugtakanotkun í lögum um almannatryggingar nr. 100/2007 þar sem kveða á skýrar á um það hvaða lífeyrisréttindi koma ekki til lækkunar við ákvörðun um ellilífeyri, tekjutryggingu og ráðstöfunarfé samkvæmt þeim lögum. TR fagnar því að kveða á skýrar á um það í lögum um almannatryggingar hvaða lífeyristekjur eigi að koma til lækkunar á réttindum samkvæmt þeim lögum og telur það nauðsynlegt í ljósi þess ójafnræðis sem hefur skapast á milli þeirra sem greitt hafa í samtryggingarsjóði annars vegar og séreignarsjóði hins vegar hvað varðar áhrif þeirra réttinda við útgreiðslu á lífeyrisréttindi almannatrygginga. Haft var samráð við TR um þetta atriði við samningu frumvarpsins en þó vill stofnunin koma sérstaklega að athugasemdum hvað þetta varðar á þessu stigi til viðbótar við nokkur önnur atriði sem nánar eru reifuð hér að neðan.

a) Í 1. gr. frumvarpsins er mælt fyrir um þá breytingu á 4. mgr. 1. gr. laga um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða nr. 129/1997 að aldurslágmark vegna greiðslu iðgjalds í lífeyrissjóð sé hækkað úr 16 ára í 18 ára aldur. Í greinargerð kemur fram að þessi breyting sé í samræmi við réttindaávinnslu til ellilífeyris í almannatryggingalögum. Á það skal bent að réttindaávinnsla til ellilífeyris í almannatryggingalögum hefst við 16 ára aldur, sbr. 1. mgr. 17. gr. almannatryggingalaga. Þá á sama aldurslágmark einnig við um upphaf réttindaávinnslu hvað örorkulífeyri varðar, sbr. 1. mgr. 18. gr. almannatryggingalaga. Á hinn bóginn er 18 ára aldur lágmarksaldur vegna greiðslu örorkulífeyris skv. almannatryggingalögum.

b) Samkvæmt 5. gr. frumvarpsins er lífeyrissjóðum og öðrum aðilum skv. 3. mgr. 8. gr. laganna gert skylt að senda Skattinum sundurliðun á ráðstöfun á lífeyrisiðgjaldi hvers manns. TR vill aðeins ítreka mikilvægi þess að vel sundurgreindar upplýsingar séu sendar Skattinum en TR nýtir þær upplýsingar við ákvörðun um lífeyrisréttindi samkvæmt almannatryggingalögum. Eins og gert er ráð fyrir þá þarf sérstakur tekjuliður a.m.k. að vera fyrir tilgreinda séreign, greiðslur úr samtryggingarsjóðum innan skyldubundins iðgjalds, greiðslur úr séreignarsjóðum innan skyldubundins iðgjalds (sbr. 15. og 17. gr. frumvarpsins), greiðslur viðbótarlífeyrissparnaðar með þeim takmörkunum sem kveðið er á um í frumvarpi þessu og greiðslur annars frjáls lífeyrissparnaðar.

c) Samkvæmt 6. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir að lífeyrir skuli vera verðtryggður og breytast árlega til samræmis við breytingu á vísitölu neysluverðs næstliðins árs. TR telur að sú breyting sem gert er ráð fyrir í ákvæðinu mun leiða til verulega minni frávika við árlegan endurreikning bóta líkt og kveðið er á um í greinargerð. Nauðsynlegt er að minnka frávik við endurreikning bóta og vill stofnunin einnig nýta þetta tækifæri og benda á mikilvægi þess að samræma betur greiðsluferfi lífeyrissjóðanna og TR með auknum vefþjónustusamskiptum á milli kerfanna, lífeyrisþegum til hagsbóta. Það myndi leiða til enn minni frávika við endurreikning bóta sem og færri skrepa fyrir lífeyrisþega við gagnaöflun vegna umsókna um lífeyrisréttindi almannatrygginga. TR hefur hvatt til þessara breytinga undanfarin ár án árangurs, en mikilvægt er að allir lífeyrissjóðirnir taki þátt í gagnasendingunum þar sem flestir lífeyrisþegar eiga rétt í fleiri en einum lífeyrissjóði og ekki liggur fyrir hver rétturinn til lífeyris frá TR er fyrir en upplýsingar hafa borist frá öllum lífeyrissjóðum. Hlýtur það að vera í takt við aukin stafræn samskipti almennt í samfélaginu og markmið stjórnvalda í þeim efnum að draga það ekki frekar að koma á stafrænum gagnasendingum á milli TR og lífeyrissjóðanna. Því er þess óskað að tekið verði á þessu í frumvarpinu og lífeyrissjóðum gert að mæta þessari kröfu.

d) Í 14. gr. frumvarpsins er mælt fyrir um þá breytingu á hugtakanotkun í 4. mgr. 16. gr. almannatryggingalaga að orðin „séreignarlífeyrissparnaði og viðbótartryggingavernd“ breytist í „tilgreindri séreign og viðbótarlífeyrissparnaði“. Tilgangurinn er stofnuninni ljós en huga þarf vel að hugtakanotkun í lögum um almannatryggingar þar sem það getur skipt miklu máli fyrir réttindi lífeyrisþega hvaða tekjur eru undanskildar frá áhrifum á lífeyrisréttindi almannatrygginga. Stofnunin telur hugtakið „tilgreind séreign“ vera skýrt miðað við orðalag frumvarpsins. Hugtakið „viðbótarlífeyrissparnaður“ kemur hins vegar hvergi fyrir í lögum um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða en það er skilgreint í greinargerð sem iðgjald umfram lífeyrisiðgjald skv. 1. mgr. 2. gr. laganna. Hann takmarkist við 4% framlag rétthafa af iðgjaldsstofni, sbr. 4. og 5. tölul. A-liðar 30. gr. laga um tekjuskatt, nr. 90/2003, og 2% mótfamlag launagreiðanda af iðgjaldsstofni. Æskilegt væri að hugtakið kæmi fram í lögnum sjálfum en stofnunin telur að átt sé við lífeyrisréttindin sem myndast af iðgjaldinu en ekki iðgjaldið sjálft í þessu samhengi.

Sérstaklega vill stofnunin benda á misræmi í hugtakanotkun sem myndast við þessa breytingu á milli 3. og 4. mgr. 16. gr. almannatryggingalaga. Ekki er fyrirhugað samkvæmt frumvarpinu að breyta 3. mgr. 16. gr. laganna sem kveður á um það hvaða tekjur eru undanskildar áhrifum á örorkulífeyri samkvæmt 18. gr. laganna til lækkunar. Undanþáguákvæði 3. mgr. er víðtækara en 4. mgr. 16. gr. Þar koma fram hugtökin „séreignarlífeyrissparnaður“ og „viðbótartryggingarvernd“. Spurning er hvort orðalagið ætti að vera samræmt en þó þarf að tryggja að það hafi ekki áhrif á túlkun þess ákvæðis. Verði orðalagið samræmt þá gæti það

falið í sér að annar frjáls sparnaður en sá sem fellur undir hugtakið „Viðbótarlífeyrissparnaður“ myndi ekki falla undir undanþáguregluna. Þörf gæti verið á skýringarákvæðum í 2. gr. laga um almannatryggingar.

e) Í 16. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir þeirri breytingu á 2. mgr. 26. gr. laga um málefni aldraðra nr. 125/1999 að orðið „séreignarlífeyrissparnaði“ breytist í orðin „tilgreindri séreign og viðbótarlífeyrissparnaði samkvæmt lögum um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða“. Þessi breyting er í samræmi við fyrirhugaða breytingu á 4. mgr. 16. gr. almannatryggingalaga sem mælt er fyrir um í 14 gr. frumvarpsins og vísast til athugasemda sem gerðar eru við það ákvæði hér að ofan.

f) Í 20. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir að frumvarpið taki gildi 1. október 2021. Æskilegt væri að breytingarnar sem frumvarpið mælir fyrir um, einkum breytingar á lögum um almannatryggingar og lögum um málefni aldraðra, taki gildi um áramót. Skil við áramót minnkar flækjustig við útreikninga lífeyrisréttinda almannatrygginga umtalsvert.

Virðingarfyllst,

Sigríður Lillý Baldursdóttir
Forstjóri Tryggingastofnunar



Efnahags- og viðskiptanefnd

Nefndarsvið Alþingis

Austurstræti 8-10

101 Reykjavík

Akranesi, 23. apríl 2021

Efni: Frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna hækkunar lágmarksiðgjalds til lífeyrissjóðs

Visað er til ofangreinds frumvarps fjármála- og efnahagsráðherra sem lagt var fram á Alþingi 7. apríl sl., sbr. þingskjal 1179, 700. mál, á 151. löggjafarþing 2020–2021. Eftirfarandi eru athugasemdir Verkalýðsfélags Akraness (VLFA) við efni frumvarpsins. Fulltrúar félagsins eru reiðubúnir að koma á fund nefndarinnar til að skýra sjónarmið þess nánar.

Í 1. gr. frumvarpsins er lagt til að upphafsviðmiðunaraldur réttindaávinnslu verði hækkaður úr 16 í 18 ár. Með breytingunni eru launagreiðendur þannig losaðir undan 11,5% iðgjöldum af launum starfsmanna í allt að tvö ár. Í frumvarpinu er ekki færð nein rök fyrir þessari veigamiklu breytingu.

VLFA telur engin rök geta réttlætt breytinguna enda mun hún einungis leiða af sér skerðing á réttindum launafólks án þess að nokkuð komi í staðinn. Með þessu er ætlunin að færa atvinnulífina mörg hundurð milljón króna á ári (um 800 milljónir á ári eins og staðan er í dag) á kostnað starfsmanna. VLFA leggst gegn breytingunni en nái hún fram að ganga verður í öllu falli verður að bæta skerðinguna með 11,5% launahækkun.

Með 2. gr. frumvarpsins er lagt til að lágmarksiðgjald til lífeyrissjóðs verði hækkað úr 12% í 15,5%. Í athugasemdum við frumvarpið segir að með því sé lögð sé til lögbundin hækkun mótframlags launagreiðenda á almennum vinnumarkaði til lífeyrissjóðs úr 8% í 11,5%. Frumvarpið sjálft hefur ekki að geyma slíka tillögu að því er varðar almennan vinnumarkað. Þótt skýrt sé af frumvarpinu að tillaga 2. gr. þess eigi rætur að rekja til kjarasamninga þar sem kveðið er á um hækkun mótframlags atvinnurekenda úr 8% í 11,5% felur það ekki í sér lögfestingu þessa fyrirkomulags. Þvert á móti felst engin tillaga í frumvarpinu um breytingu á því fyrirkomulagi 2. mgr. 2. gr. gildandi laga að um skiptingu iðgjalds milli launamanns og launagreiðenda skuli fara eftir þeim kjarasamningi sem ákvarðar lágmarkskjör í hlutaðeigandi starfsgrein eða sérlögum ef við á.



Í 3. og 4. gr. frumvarpsins er mælt fyrir um svonefnda tilgreinda séreign. Þar er gert ráð fyrir því að sjóðfélaga skuli heimilt að ráðstafa allt að 3,5% af iðgjaldastofni til myndunar slíkrar séreignar. Hámark tilgreindrar séreignar samkvæmt frumvarpinu svarar til þeirrar hækkunar á lágmarksiðgjaldi, sem lögð er til með 2. gr. þess, úr 12% í 15,5%. Samkvæmt frumvarpinu er gert ráð fyrir að sérreglur gildi um tilgreinda séreign, þ.m.t. varðandi útgreiðslu hennar.

Að mati VFLA eru engin rök fyrir því að ákveða með lögum nýtt fyrirkomulag á lífeyrissparnaði. Nú þegar eru til staðar ýmsar leiðir til þess að ráðstafa lífeyrissparnaði og treysta á launafólki sjálfu fyrir því að ákveða hvernig það ráðstafar greiðslum til lífeyrissjóðs. Á undanförunum árum hefur verið aukið við frelsi einstaklinga til þess að ráðstafa hvert og hvernig það ráðstafar sínum lífeyri og rétt væri að sú þróun héldi áfram. Í frumvarpinu er lögð til mikil afturför að þessu leyti þar sem ráðstöfunarréttur fólks er afnuminn sem nemur þessum 3,5%.

Frelsi launafólks til þess að ráðstafa greiðslum til lífeyrissjóða hefur haft margar jákvæðar afleiðingar í för með sér. Réttindi einstaklinga hafa aukist en einnig hefur fólk almennt orðið meðvitaðra um réttindi sín og fylgst betur með lífeyrissjóðum. Engin rök eru fyrir því að fara skref til baka og þvinga ráðstöfunina á tiltekinn stað. Einstaklingar eiga að hafa val hvort það setur það í samtrygginguna eða frjálsa séreign. Þá er alls ekki þörf á að flækja lífeyriskerfið enn frekar með því að búa til nýja flokk, svonefnda „tilgreinda séreign“.

VLFA gerir sérstakar og alvarlegar athugasemdir við það að ekkert samráð var haft við stéttarfélögin vegna þessarar tillögu. Stéttarfélögin hafa það hlutverk að semja um kaup og kjör sinna félagsmanna, m.a. lífeyrisréttindi. Með því að gera tillögu að breytingu þeirra mála án samráðs við stéttarfélög er vegið að starfsemi félaganna og um leið vegið að réttindum sem eiga sér skýra stoð í stjórnarskránni.

Með 6. gr. frumvarpsins er lagt til að lífeyrir breytist til samræmis við vísitölu neysluverðs árlega í stað mánaðarlega áður. Einu rökin sem eru sett fram fyrir þessari tillögu í frumvarpinu er meint samræmi við fyrirkomulag hækkana og endurkafna innan almannatryggingakerfisins.

Að mati VLFA eru framangreind rök alls ekki fullnægjandi stoð fyrir þeirri skerðingu sem felst í tillögunni. Skerðingar á réttindum launafólks verða ekki réttlættar með því að einfalda þurfi stjórnvöldum að sinna sínum verkefnum.

Skerðingin er töluverð og má sem dæmi nefna að einstaklingur sem er 67 ára og er með 350 þúsund krónur í lífeyri verður af verðbótum sem nema tæpum 70 þúsund krónum á ári miðað við 4% verðbólgu. Frá 67 ára töku lífeyris til 83 ára aldurs væri búið að hafa af þessum lífeyrisþega rétt tæpar 2 milljónir króna.



Þá felst mikil þversögn í því að vísa til samræmingar enda eru verðtryggingar alls staðar annars staðar reiknaðar mánaðarlega en ekki árlega. Breytingin felur því í sér mikið ósamræmi við fyrirkomulag verðtryggingar á Íslandi. Verðtryggðar skuldir og inneignir á Íslandi taka allar breytingum samkvæmt neysluvísitölu Hagstofunnar og koma þær breytingar fram mánaðarlega. Þannig er t.d. verðtryggðum húsnæðisskuldum breytt mánaðarlega o.s.frv.

Í 14. gr. laganna er lagðar til breytingar á 16. gr. laga um almannatryggingar. Með þessu breytingum er lagt til að tilgreind séreign samkvæmt frumvarpinu, í stað séreignarlífeyrissparnaðar áður, skerði ekki m.a. ellilífeyri frá almannatryggingum. Í þessari tillögu felst mikil þrenging á þeim sparnaði sem ekki skerðir ellilífeyri og aðrar greiðslur samkvæmt almannatryggingalögum. Undir „séreignarlífeyrissparnað“ samkvæmt núgildandi lögum fellur allur sá hluti lífeyrisiðgjalds sem ráðstafað er til öflunar lífeyrisréttinda í séreign, sbr. 3. mgr. 4. gr. gildandi laga nr. 129/1997, einnig sá hluti lágmarksiðgjalds samkvæmt núgildandi lögum sem þegar er ráðstafað í slíka séreign.

Ljóst er að hlutfall lágmarksiðgjalds sem ráðstafað er til öflunar lífeyrisréttinda í séreign er mismunandi milli lífeyrissjóða og einstakra sparnaðarleiða sem þeir bjóða sjóðfélögum sínum. Frumvarpið, ef það verður að lögum, mun þó setja 3,5% hámark á þann hluta lágmarkstryggingarverndar sem ekki skerðir m.a. ellilífeyri almannatrygginga. Þótt miðað sé við að breytingin hafi ekki áhrif á þá sem hafið hafa töku lífeyris fyrir 1. október nk. er ljóst að hún mun hafa áhrif og í einhverjum tilvikum skerða til muna kjör þeirra sem hefja töku ellilífeyris eftir það tímamark og eiga umtalsverðan hluta lífeyrisréttinda sinna nú þegar í séreign.

Verkalýðsfélag Akraness leggst harðlega gegn framangreindum breytingum enda fela þær í sér beinar kjaraskerðingar án þess að nokkuð komi í staðinn. Þá vega þær að grundvallarhlutverki stéttarfélaga og frelsi einstaklinga til þess að ráðstafa sínum lífeyrissparnaði.

Virðingarfyllst,

f.h. Verkalýðsfélags Akraness

Vilhjálmur Birgisson



Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breytingar á ýmsum lögum vegna hækkunar á lágmarksiðgjaldi til lífeyrissjóða og ákvæðum um tilgreinda séreign, þingskjal 1179 - 700. mál

VR telur að frumvarpið, eins og það hefur verið lagt fyrir þingið, muni að óbreyttu ganga þvert gegn yfirlýstri stefnu stjórnvalda um leiðréttingu á kjörum lífeyrisþega og VR telur því mikilvægt að gerðar séu á því breytingar.

1. gr. – Upphafsviðmiðunaraldur réttindaávinnslu færður úr 16 í 18 ár

Í 1. gr er lögð til sú breyting að hækka upphafsaldur við greiðslu í lífeyrissjóði í 18. ár, en við teljum að slík breyting myndi hafa verulega neikvæð áhrif á félagsfólk VR og VR leggur því til að 1. gr verði felld úr frumvarpinu. Breytt aldursviðmið í frumvarpi er órökstutt, ekkert mat er lagt á áhrif breytingarinnar á kjör þess aldurshóps sem skerða á. Auk þess er hún lögð til án nokkurs samráðs við aðila vinnumarkaðarins þar sem ljóst er að hún hefur áhrif á kjarasamningsbundinn rétt félagsfólks VR á aldrinum 16 og 17 ára.

Um er að ræða verulegt hagsmunamál fyrir félagsfólk VR sem er yngra en 18 ára, enda er verið, að mati VR, að skerða lífeyrisrétt þessa hóps töluvert ef þetta lagafrumvarp verður óbreytt að lögum.

VR hefur, af þessu tilefni, gert útreikninga á meðaltalsáhrifum af þessari breytingu á félagsfólk VR og teljum að hér sé um veruleg áhrif að ræða þegar horft er til réttindaávinnslu. Hafa ber í huga að lífeyrisréttindi mynduð snemma á starfsævinni eru þau verðmætustu í krafti vaxtavaxta sem endurspeglast í aldurstengdri ávinnslu lífeyrisréttinda. Samkvæmt útreikningi VR er um að ræða skerðingu á lífeyrisréttindum um 1,5% miðað við meðallaun félagsfólks VR.

Launakostnaður fyrirtækja sem félagsfólk VR starfar hjá myndi lækka við þessa aðgerð um 261 m.kr. á ári og áætlaður sparnaður fyrirtækja á almennum vinnumarkaði væri samtals um 640 m.kr. á ári. Um er að ræða kjarasamningsbundin réttindi þessa hóps sem væri verið að skerða án þess að neitt kæmi á móti. VR mun að sjálfsögðu standa vörð um þennan hóp þannig að atvinnurekendur fái ekki allan þann ávinning sem af þessari aðgerð hlýst.

VR er alfarið á móti þessari breytingu og telur að hún gangi þvert gegn hagsmunum okkar félaga. Jafnframt vekjum við athygli á því að í gildi eru kjarasamningar milli VR og Samtaka

atvinnulífsins sem og Félags atvinnurekenda þar sem upphafsviðmiðunaráldur er 16 ár. Setji Alþingi lög sem eru á skjön við þá samninga er vegið að samningsrétti aðila á vinnumarkaði.

3. gr. – Tilgreind séreign

Regluverk um lífeyrissjóði á kjarasamningssviði VR er ákvarðað í lögum um lífeyrissjóði annars vegar og kjarasamningum aðila hins vegar. VR telur rétt að lögin þrengi ekki um of að samningsfrelsi aðila. Eðlilegt sé að aðilar hafi svigrúm til að ákvarða með sínum hætti hvernig sjálfvali á 3,5% hækkun iðgjalds sé háttað í kjarasamningum.

VR telur því að fela eigi aðilum kjarasamnings og eftir atvikum hverjum lífeyrissjóði fyrir sig, í gegnum samþykktir sínar, heimild til að ákvarða hvort 3,5% af skyldutryggingariðgjaldi sé sjálfkrafa ráðstafað í samtryggingu eða séreign við upphaf iðgjaldagreiðslna.

Mikilvægast sé í þessu samhengi að einstaklingurinn eigi alltaf valið og að það sé skilyrðislaus skylda lífeyrissjóða að fá upplýst samþykki sjóðsfélaga fyrir því hvernig 3,5% iðgjaldinu verði ráðstafað og að sú ráðstöfun haldi þó greiðandi skipti um lífeyrissjóð á almennum markaði. Í frumvarpinu er hins vegar gert ráð fyrir ráðstöfun 3,5% í samtryggingu nema einstaklingur velji sérstaklega ráðstöfun í tilgreinda séreign. Þetta teljum við ekki vera upplýst samþykki sjóðsfélaga og gangi á réttindi þeirra. Mikilvægt sé að sjóðirnir hlutist til um fræðslu og að upplýsingar séu aðgengilegar til einstaklinga um þýðingu ráðstöfunar og þess sé gætt að upplýstar ákvarðanir séu teknar um hvernig iðgjaldi skuli ráðstafað.

6. gr. – Um árlega verðtryggingu í stað mánaðarlegrar

VR leggst gegn þeirri breytingu á útreikningi verðtryggingu lífeyris sem lögð er til í 6. gr. frumvarpsins. „Lífeyrir skal verðtryggður og breytast 1. janúar ár hvert til samræmis við breytingu á vísitölu neysluverðs næstliðins árs.“ Í núverandi útfærslu er vísitala reiknuð mánaðarlega en í nýju frumvarpi er lagt til að hækkun vegna verðlags verði reiknuð einu sinni á ári. Við höfum skoðað þau áhrif m.v. ákveðnar forsendur og teljum þær neikvæðar og verulegar.

Við 4,3% verðbólgu, sem er verðbólga síðustu tólf mánuði, yrði lífeyrisþegi af 1,9% af lífeyri við árlega uppfærslu í stað þess að vísitala væri reiknuð mánaðarlega. Miðað við að lífeyrisgreiðslur einstaklings frá lífeyrisjóði væru 350 þús. á mánuði og greiðslur væru frá 67 ára til 83 ára aldurs þá væri verið að skerða lífeyri um 1,4 milljónir á þessu tímabili.

Rök um að draga úr endurgreiðslum til Tryggingastofnunar vegna hærri lífeyris en gefin voru upp í tekjuáætlun vega ekki þungt. Einfalt væri að breyta verklagi hjá TR þannig að inn í áætlanir væri t.d. spá um hóflega verðbólgu eða uppgjör stofnunarinnar væri oftar en einu sinni á ári. VR kallar því eftir því að gerð verði breyting á núverandi lagafrumvarpi og 6. grein felld úr því enda leiðir hún að öllu óbreyttu til óþarfa tekjuskurðingar á lífeyri.

Ragnar Þór Ingólfsson
formaður VR





Nefndarsvið Alþingis
Efnahags- og viðskiptanefnd
Austurstræti 8-10
101 Reykjavík

Reykjavík, 28. maí 2021

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna hækkunar lágmarksiðgjalds til lífeyrissjóðs og ákvæðum um tilgreinda séreign (lágmarkstryggingavernd o.fl.) 700. mál – þingskjal 1179.

Vísað er til frumvarps fjármála- og efnahagsráðherra um breytingu á ýmsum lögum vegna hækkunar lágmarksiðgjalds til lífeyrissjóðs og ákvæðum um tilgreinda séreign, sbr. 700. mál á 151. löggjafarþingi 2020-2021. Af hálfu Öryrkjabandalags Íslands er athugasemd gerð við að bandalagið hafi ekki fengið frumvarpið sent til umsagnar þrátt fyrir að efni þess varði hagsmuni öryrkja. Um leið óskar ÖBÍ eftir því að koma eftirfarandi ábendingum á framfæri við efnahags- og viðskiptanefnd af þessu tilefni.

Eins og fram kemur í hjálagðri skýrslu um kjör lífeyrisþega leiðir af samspili laga nr. 129/1997 um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða og laga nr. 90/2003 um tekjuskatt við lög nr. 100/2007 um almannatryggingar og lög nr. 99/2007 um félagslega aðstoð, að öryrkjar sem eru með á bilinu 100.000 til 400.000 krónur á mánuði frá lífeyrissjóðum halda eftir um 10-11.000 krónum í auknar ráðstöfunartekjur af hverjum 50.000 krónum sem þeir fá aukalega frá lífeyrissjóði eftir skerðingar og skatt.

Með því frumvarpi sem hér er til umfjöllunar eru ekki gerðar breytingar á þessu fyrirkomulagi heldur er þessum óhóflegu skerðingum, sem gera að nánast engu þann ábata sem öryrkjar geta haft af því að hafa aflað sér lífeyrisréttinda í lífeyrissjóði, viðhaldið. ÖBÍ ítrekar athugasemdir sínar við þetta fyrirkomulag og hvetur til þess að það verði tekið til gagngerrar endurskoðunar samhliða þeim breytingum sem lagðar eru til í frumvarpinu.

Í frumvarpinu er lagt til að sá hluti lífeyrissparnaðar sem sé tilkomin vegna tilgreindrar séreignar komi ekki til skerðingar á lífeyrisgreiðslum almannatrygginga. Úttekt séreignasparnaðar/viðbótarlífeyrissparnaðar skerðir almennt ekki bætur skv. lögum um almannatrygginga eða félagslega aðstoð. Hins vegar skerðir útgreiðsla séreignasparnaðar sérstöku framfærsluuppbótina sem greidd er örorku- og endurhæfingarlífeyrisþegum skv. 2. mgr. 9. greinar laga nr. 99/2007. Tekjuskerðingin er 65%. Ef örorkulífeyrisþegi tekur út 400.000 kr. séreignasparnað er tekjuskerðing vegna úttektarinnar tæp 260.000 kr. til viðbótar við 129.000 kr. staðgreiðslu af úttektinni.

Þann 30.3.2020 voru samþykkt lög á Alþingi nr. 25/2020, þar sem þessu var breytt tímabundið með bráðabirgðaákvæði sem gildi til 1. janúar 2021. Ákvæðið hefur ekki verið framlengt. ÖBÍ leggur ríka áherslu á útgreiðslu alls séreignasparnaðar/viðbótar-lífeyrissparnaðar skerði ekki sérstaka framfærsluuppbót né aðra greiðsluflokka sem greiddir eru skv. lögum um almannatryggingar nr. 100/2007 og lögum um félagslega aðstoð nr. 99/2007.

Verði frumvarpið að lögum munu lífeyrisgreiðslur almannatrygginga til einstaklinga skerðast að jöfnu vegna lífeyristekna sem lífeyrisþegi hefur úr lífeyrissjóðum, nema vegna tilgreindrar séreignar og viðbótariðgjalds til séreignarsparnaðar. Í gildandi lögum skerðast lífeyrisgreiðslur almannatrygginga ekki ef lífeyrisþegi fær greiðslur til að mynda úr frjálsri eða bundinni séreign sem myndast af lágmarksiðgjaldi til lífeyrissjóða.

Í 1. grein frumvarpsins er lagt til að upphafsviðmiðunaraldur þegar réttindaávinnsla til ellilífeyris hefst, sem nú er frá 16 ára aldri, verði hækkaður í 18 ár. Samkvæmt greinargerðinni með frumvarpinu er það til samræmis við réttindaávinnslu til ellilífeyris í lögum um almannatryggingar. ÖBÍ bendir á að í 17.gr. laga um almannatryggingar nr. 100/2007 er miðað við 16 ára aldur og ávinnast full réttindi með búsetu hér á landi í a.m.k. 40 almanaksár frá 16 til 67 ára aldurs. Ekki er ljóst hvort breytingartillaga um hækkun upphafsviðmiðunaraldur eigi einnig að ná til örorkulífeyris. ÖBÍ leggur til að halda upphafsaldrinum óbreyttum til að einstaklingar haldi réttindum sínum. Um leið minnir ÖBÍ á að skattskylda hefst á 16. aldursári.

ÖBÍ telur einnig rétt að minna á ítrekaðar athugasemdir sínar við ákvæði 2. mgr. 15. gr. laga nr. 129/1997 þar sem réttur til framreiknings örorkulífeyris úr lífeyrissjóði er takmarkaður ef orkutap er talið eiga rætur að rekja til ofnotkunar áfengis, lyfja eða fíkniefna. Við þetta ákvæði, sem almenn samstaða er um að felur í sér verulega tímaskekkju og frávik frá nútímaviðhorfum til fíkniðsjúkdóma, verður ekki lengur unað. ÖBÍ hvetur efnahags- og viðskiptanefnd eindregið til þess að gera breytingar á frumvarpinu í þá veru að niðurlag 2. mgr. 15. gr. laga nr. 129/1997 falli brott, enda felst í því bein og ólögsmæt mismunun í garð einstaklinga sem haldnir eru fíkniðsjúkdómum sem leitt hafa til orkutaps.

Atvinnulausir og öryrkjar sem ekki eru á vinnumarkaði¹ geta ekki nýtt sér úrræði séreignarsparnaðar til afborgunar við fyrstu íbúðar kaup eða til niðurgreiðslu íbúðarláns. Eingöngu einstaklingar á vinnumarkaði hafa tækifæri á því að greiða í séreignarsparnað og nýta þannig þau úrræði sem séreignarsparnaðurinn býður upp á. Hlutfall öryrkja í leighúsnæði er herra en annarra hópa og er fer sparnaður þeirra dvínandi.

Vegna þessa aðstöðumunar er vert að skoða að veita lífeyrisþegum skattaafslátt ef þeir nýta þann séreignarlífeyrissparnað sem þeir geta tekið út til að endurfjármagna íbúðarlán, t.d. til að viðhalda eigninni.

¹ Tæp 30% öryrkja er með einhverjar atvinnutekjur.

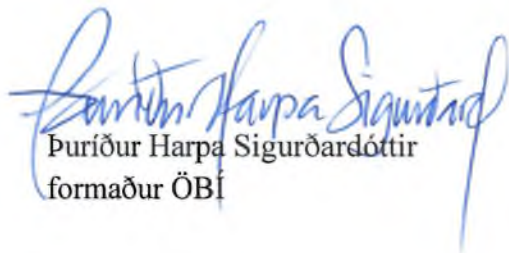
Að síðustu telur ÖBÍ rétt að minna á þær athugasemdir sem bandalagið hefur áður gert við þá framkvæmd lífeyrissjóða að skerða greiðslur til sjóðfélaga vegna greiðslu barnalífeyris á grundvelli laga nr. 100/2007. Með þessari framkvæmd, sem tekin var upp einhliða og að óbreyttum lögum, er gengið á rétt þeirra barna sem barnalífeyrir er greiddur vegna. Nauðsynlegt er að tekið verði á þessu með lagabreytingu.

ÖBÍ leggur áherslu á að markmið frumvarps af því tagi sem hér liggur fyrir hlýtur að vera að stuðla að eðlilegra og réttlátara lífeyriskerfi fyrir alla landsmenn, jafnt þá sem hafa skerta starfsorku sem aðra. Fyrirliggjandi frumvarp tekur ekki á því misrétti sem felst í núverandi kerfi og stuðlar þannig ekki að þessu markmiði.

ÖBÍ er reiðubúið að senda fulltrúa sína á fund nefndarinnar til að skýra ábendingar sínar nánar og svara spurningum nefndarmanna.

Ekkert um okkur án okkar.

Virðingarfyllst,
f.h. ÖBÍ,



Þuríður Harpa Sigurðardóttir
formaður ÖBÍ



Sigríður Hanna Ingólfssdóttir
verkefnastjóri í kjaramálum

Meðfylgjandi:

Minnisblað, dags. 20.4.2021.

Lífeyriskerfið – Skýrsla II: Kjör lífeyrisþega

Minnisblað

DAGSETNING: 20.04.2021

HÖFUNDUR: BÁRA BRYNJÓLFSDÓTTIR

Efni: Samantekt um 2. mgr. 15. gr. í lögum nr. 129/1997 um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða. Skv. 15. gr. er lífeyrissjóðum heimilt að synja einstaklingum um framreikning ef um er að ræða sjálfskaparviti, þ.e.a.s. ef það er saga um ofnotkun áfengis, lyfja eða fíkniefna.

Til okkar hafa leitað einstaklingar sem sækja um örorkulífeyri hjá lífeyrissjóðunum en er synjað um framreikning vegna sögu um ofnotkun áfengis, lyfja eða fíkniefna. Er þar vísað í 15.gr. laga nr. 129/1997,

Ákvæðið um sjálfskaparviti hefur verið í lögum um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða frá því að lögin tóku gildi. Það er því ljóst að fjöldi einstaklinga er og hefur verið synjað um framreikning ef þeir hafa á einhverjum tímapunkti á lífsleiðinni ofnotað áfengi, lyf eða fíkniefni. Þegar lífeyrissjóðirnir leggja mat á umsóknir eru eftirtalin atriði ekki tekin til skoðunar, þ.e. hvenær á lífsleiðinni umsækjendur um örorkulífeyri ofnotuðu áfengi, lyf eða fíkniefni, hvernig ofnotkun var um að ræða og jafnframt skiptir engu að ekki sé lengur um ofnotkun að ræða. Lífeyrissjóðirnir horfa því ekki til þess hvort umsækjendur eigi ekki lengur við fíknivanda að stríða og jafnframt er ekki horft til þess hvort viðkomandi hafi t.d. leitað sér aðstoðar og farið í fíknimeðferð.

Hugtakið sjálfskaparviti er ekki skilgreint nánar og því gæti ýmislegt fallið þar undir s.s. reykingar, áhættuþróttir og ýmslegt fleira. Fíknisjúkdómar eru margir. Það verður að teljast einkennilegt að taka eina tegund af fíknisjúkdóm út fyrir sviga og neita þeim sem hafa verið með þann sjúkdóm um framreikning.

Jafnframt virðist sem það breyti engu að heilsufarsvandi umsækjanda sé ekki á nokkurn hátt tengdur ofnotkun áfengis, lyfja eða fíkniefna. Líklegast er að saga um ofnotkun nægi ein og sér til að vera synjað um framreikning.

Til nánari glöggvunar er eftirfarandi tekið upp úr ML ritgerð Rakelar Lindar Hauksdóttur, *Örorkulífeyrir frá lífeyrissjóðum. Reglur og aðferðir við ákvörðun örorkulífeyris*:

“Fái sjóðsfélagi starfsgetu sína að einhverju leyti aftur, lækkar fjárhæð örorkulífeyris í samræmi við endurmetið orkutap. Sömuleiðis hækka lífeyrissjóðir fjárhæðina ef örorkan vex til muna frá fyrri ákvörðunum. Gildi lífeyrissjóður hefur skilyrt hækkun þessa við það að örorkan hafi vaxið án sjálfskaparvita frá því sem hún var metin við fyrri ákvarðanir. Sjálfskaparviti getur haft viðtæka merkingu en höfundur getur ekki sagt með vissu hver skilgreining Gildis er á hugtakinu. Í lífeyrissjóðslögum er ekki að finna samsvarandi skilyrði og má velta upp þeirri spurningu hvort sjóðurinn sé að einhverju leyti að skerða rétt sinna sjóðsfélaga.”¹

¹ Rakel Lind Hauksdóttir. ML ritgerð í lögfræði. *Örorkulífeyrir frá lífeyrissjóðum. Reglur og aðferðir við ákvörðun örorkulífeyris*. Febrúar, 2020. Bls. 42.

Á bls. 45-46 í ritgerðinni er einnig fjallað um sjálfskaparvíti.

“Til að mynda hefur LSR skilyrt styttingu framreikningstíma við það að líklegt verður að telja vanheilsa, áfengisneysla eða notkun lyfja og fíkniefna eigi þátt í stopulum greiðslum til sjóðsins.”²

Skyldan til að greiða í lífeyrissjóð

Um er að ræða skyldu, þ.e. lögbundnu skylduna að greiða í lífeyrissjóð. Þessi skylda samkvæmt lögum nær bæði til einstaklinga sem hafa á einhverjum tímapunkti á lífsleiðinni ofnotað áfengi, lyf eða fíkniefni og einnig einstaklinga sem hafa ekki á einhverjum tímapunkti á lífsleiðinni ofnotað áfengi, lyf eða fíkniefni.

Í ljósi þess að einstaklingum er lagalega skylt að greiða í lífeyrissjóð er hvergi nærri réttlætanlegt að synja einungis einstaklingum um framreikning sem hafa á einhverjum tímapunkti á lífsleiðinni ofnotað áfengi, lyf eða fíkniefni.

Ef ríkið skyldar alla vinnandi menn til þátttöku í samtryggingu lífeyrisréttinda þá er brýnt að löggjafinn sjái til þess að um réttarstöðu sjóðsfélaga gildi regluverk þar sem sjóðsfélögum eru tryggð sem jöfnust réttindi.

Um lagaákvæðið og forsaga þess:

Í 2. mgr. 15. gr. laga nr. 129/1997 segir:

□ Örorkulífeyrir skal framreiknaður samkvæmt reglum sem nánar er kveðið á um í samþykktum, enda hafi sjóðfélagi greitt til lífeyrissjóðs í a.m.k. þrjú ár á undanfarandi fjórum árum, þar af a.m.k. sex mánuði á síðasta tólf mánaða tímabili, og ekki orðið fyrir orkutapi sem rekja má til ofnotkunar áfengis, lyfja eða fíkniefna.

Ekki er hægt að finna greinargóðar útskýringar og upplýsingar um forsögu lagaákvæðisins eftir skoðun á lögskýringargögnum, frumvarpinu, umræðum, umsögnum o.s.frv.

Það er því afar óljóst hvaða ástæður liggja að baki því að jafn fortakslaus mismunun hafi verið sett í lögin.

Lög nr. 24/1956 um almannatryggingar

Ákvæði um sjálfskapavíti var í lögum um almannatryggingar en það var fellt á brott. Ákvæðið hélst þó eða rataði í lög um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða.

Hæstaréttardómur nr. 177/2017

Í þessu máli reyndi ekki á framreikning og sjálfskapavíti heldur hvort einstaklingurinn ætti rétt á greiðslum lengra aftur í tímann en tvö ár. Sjóðarmið Hæstaréttar eru þó skýr, þ.e.a.s. að skilyrði fyrir greiðslu örorkulífeyris verða að vera málefnaleg og gæta verður jafnfræðis gagnvart sjóðsfélögum. Janframt verður að gæta meðalhófs gagnvart sjóðsfélögum án þess að þeim sé mismunað:

² Sama heimild, bls. 49.

“talið var að jata yrði lífeyrissjóðum verulegu svigrúmi til að setja reglur um frekari skilyrði fyrir greiðslu örorkulífeyris en mælt væri fyrir um í lögum nr. 129/1997 um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða, sbr. 7. mgr. 15. gr. og 8. tölulið 2. mgr. 27. gr. þeirra, að því tilskildu að slík skilyrði væru málefnaleg og jafnræðis gætt gagnvart sjóðsfélögum. Sú regla, sem væri að finna í samþykktum L þar sem kveðið væri á um að örorkulífeyri skyldi ekki greiða lengur áftur í tímann en tvö ár frá því að umsókn barst honum, styddist við málefnaleg rök og þar væri jafnframt gætt meðalhofs gagnvart sjóðsfélögum án þess að þeim væri mismunað.

65. gr., 72. gr. og 76. gr. stjórnarskrárinnar.

Löggjafinn hefur við lagasetningu um sjálfskaparviti ekki gætt jafnræðis með því að undanskilja einungis þann hóp einstaklinga sem á sögu um fíknivanda og að einungis þessi hópur einstaklinga eigi skv. lögnum ekki rétt á framreikningi. Þetta er hrein og klár mismunun. Janframt gætti löggjafinn ekki meðalhófs við lagasetninguna og ákvæðið girðir fyrir að einstaklingum sé tryggður réttur til aðstoðar vegna sjúkleika, örorku, elli, atvinnuleysis, örbirgðar og sambærilegra atvika.

Lífeyrisréttindi sem hafa myndast á grunni iðgjalda til lífeyrissjóða eru talin til eignar í skilningi 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar, Hrd. 1999, bls. 4769:

Lífeyrisréttur sá, sem áfrýjandi hafði áunnið sér samkvæmt lögum nr. 49/1974 naut verndar þágildandi 67. gr. stjórnarskrárinnar, nú 72. gr., sbr. 10. gr. stjórnarskipunarlaga nr. 97/1995. ***Þau réttindi urðu ekki af honum tekin nema með skýlausri lagaheimild í samræmi við ofangreint stjórnarskrarákvæði.*** Sú skerðing, sem fólst í lögum nr. 44/1992 var almenn ***þar sem hún tók á sambærilegan hátt til allra, sem nutu eða gátu notið örorkulífeyris.*** en fimm ára aðlögunarfrestur gildi jafnt um alla sjóðfélaga, eins og að framan greinir.

Ljóst er að Hæstiréttur er skýr um það að ef skerða á lífeyrisréttindi sem njóta verndar 72. gr. stjórnarskrárinnar verður sú skerðing að vera almenn og hún þarf að taka á sambærilegan hátt til allra, sem njóta eða geta notið örorkulífeyris. Skerðing lífeyrisréttinda vegna sjálfskaparvitis er ekki almenn og hún tekur ekki á sambærilegan hátt til allra, sem njóta eða geta notið örorkulífeyris.

Lífeyriskerfið

Skýrsla II

Kjör lífeyrisþega

Samspil almannatrygginga og lífeyrissjóða í mótun tekna

Stefán Ólafsson

ásamt

Stefáni Andra Stefánssyni



Maí 2021

Lífeyriskerfið - Skýrsla II

Kjör lífeyrisþega – Samspil almannatrygginga og lífeyrissjóða í mótun tekna

Höfundar: © Stefán Ólafsson ásamt Stefáni Andra Stefánssyni

Útgefandi: Efling-stéttarfélag

Umbrot og hönnun: Þorfinnur Sigurgeirsson

Prentun: Litlaprent ehf.

Lífeyriskerfið - Skýrsla II

Kjör lífeyrisþega

Efnisyfirlit

	Bls.
Formáli: Markmið skýrslunnar	3
Samandregnar niðurstöður	5
I. Inngangur: Besta lífeyriskerfi í heimi?	9
II. Norræna velferðarlíkanið og íslenska leiðin	13
II.1 Ólík kerfi – ólík áhrif á lífskjör	13
II.2 Sérstaða Íslands meðal norrænu velferðarríkjanna	16
II.3 Eiga Íslendingar heimsmet í tekjuskurðingum?	23
III. Hvernig samspil almannatrygginga og lífeyrissjóða mótast kjör lífeyrisþega. . .	27
III.1 Skipulag lífeyriskerfisins	27
III.2 Virkni lífeyriskerfisins – samspil og skurðingar	28
III.3 Skurðingar – ítarlegri greining	38
III.4 Er ríkið helsti lífeyrisþegi lífeyrissjóðanna?	40
III.5 Frítækjumörk og skurðingar: Kostir og gallar	46
IV. Útkoman: Tekjur lífeyrisþega sundurgreindar	48
IV.1 Lágtekjuvandi öryrkja og eftirlaunafólks	49
IV.2 Tekjuþróun eftirlaunafólks og vinnandi fólks	52
IV.3 Samsetning tekna lífeyrisþega: Hvað skiptir fólki mestu máli?	55
V. Skattbyrði lífeyrisþega	58
V.1 Langtíma aukning skattbyrðar lífeyrisþega	58
V.2 Óeðlileg dreifing skattbyrðarinnar í samfélaginu	60
V.3 Skattbyrði elli- og örorkulífeyrisþega samanborin	61
VI. Ójöfnuður og fjárhagsþrengingar meðal eldri borgara	66
VI.1 Ójöfnuður	66
VI.2 Fjárhagsþrengingar	67
VI.3 Dugir hámarkslífeyrir TR til framfærslu?	68
VII. Staða lífeyriskerfisins og leiðir til úrbóta	70
VII.1 Gallar lífeyriskerfisins	71
VII.2 Það sem gera þarf	72
Viðauki I: Sérstaða örorkulífeyrisþega og viðbótarefni	77
Viðauki II: Upplýsingablöð TR um útreikninga lífeyris	85
Heimildir	87

Formáli - markmið skýrslunnar

Skýrsla þessi er seinni hluti verkefnisins *Rannsókn á lífeyriskerfinu*. Verkefninu er stjórnað af Stefáni Ólafssyni prófessor og er unnið í samstarfi Eflingar – stéttarfélags og Eddu – Rannsóknarseturs við Háskóla Íslands (vefsvæði verkefnisins er www.lifeyriskerfid.is).

Áður er út komin úr þessu verkefni skýrslan *Árangur íslenska lífeyrissjóðakerfisins*, eftir Stefán Andra Stefánsson og Stefán Ólafsson. Sú skýrsla fjallaði um árangur íslenska lífeyrissjóðakerfisins, ávöxtun í fjölbjóðlegu samhengi sem og með hliðsjón af helstu viðmiðum fjármálamarkaða, getu til að standa við skuldbindingar gagnvart lífeyrisþegum framtíðarinnar og rekstrarkostnað íslensku lífeyrissjóðanna. Almennt hefur lífeyrissjóðakerfið skilað góðum árangri miðað við lífeyrissjóði OECD-ríkjanna.

Í þessari seinni skýrslu er sjónum beint að kjörum lífeyrisþega og þá sérstaklega hvernig samspil almannatrygginga (Tryggingarstofnunar ríkisins – TR) og lífeyrissjóða mótar tekjur elli- og örorkulífeyrisþega. Þessi seinni skýrsla er samin af Stefáni Ólafssyni en Stefán Andri Stefánsson aðstoðaði við útreikninga og gagnavinnslu.

Viðfangsefnið er kannað í samhengi við Norræna velferðarlíkanið í kafla II, með samanburði við önnur helstu velferðarkerfi vestrænna samfélaga (engil-saxneska velferðarkerfið sem er við lýði í ensku-mælandi löndunum og þýska velferðarkerfið, sem er algengast í samfélögum á meginlandi Evrópu).

Dregin eru fram helstu einkenni þessara ólíku tegunda velferðarkerfa og sýnt hvernig þau eru byggð upp á ólíkan hátt og hvernig þau stefna að ólíkum markmiðum í mótun tekjuskíptingar og útrýmingu fátæktar í samfélögum. Sérstaklega er sýnt hvernig íslenska velferðarkerfið sker sig frá hinum norrænu velferðarkerfunum, ekki síst hvað snertir óvenju miklar tekjutengingar í íslenska almannatryggingakerfinu.

Fjallað er um skipulag lífeyriskerfisins og þróun þess yfir tíma í kafla III, með lýsingu á þremur stöðum kerfisins og sýnt hvernig þær gegna ólíkum hlutverkum og hvernig þær hafa ólík áhrif á tekjuskíptinguna.

Þá er fjallað ítarlega um virkni lífeyriskerfisins, eins og hún kemur fram í samspili almannatrygginga og lífeyrissjóðanna, ekki hvað síst í gegnum tekjutengingar almannatryggingakerfisins. Sýnt er hvernig beiting tekjutenginga hefur aukist í seinni tíð, meðal annars með þeim afleiðingum að aukin uppsöfnun réttinda í lífeyrissjóðum hefur oft ekki skilað sér með eðlilegum hætti í betri afkomu lífeyrisþega, heldur orðið um of til þess að spara ríkinu útgjöld til lífeyrisgreiðslna almannatrygginga (TR).

Sú niðurstaða er svo sýnd með ítarlegri greiningu á tekjudreifingu lífeyrisþega í kafla IV og hvernig greiðslur frá TR og lífeyrissjóðum móta heildartekjur lífeyrisþega í ólíkum þrepum tekjustigans. Þá sýna nýjar tölur um samsetningu tekna lífeyrisþega hvert framlag almannatrygginga, lífeyrissjóða, atvinnutekna og fjármagnstekna er í ólíkum tekjuhópum.

Í kafla V er síðan skattbyrði lífeyrisþega greind, í samanburði við aðra þjóðfélagshópa og einnig er þar fjallað um hvernig skattbyrði óskerts lífeyris almannatrygginga hefur breyst yfir tíma – lífeyrisþegum í óhag.

Í kafla VI er fjallað um ójöfnuð í tekjudreifingu eldri borgara, í samanburði við ójöfnuð meðal þjóðarinnar almennt, bæði á Íslandi og í öðrum OECD-ríkjum. Einnig er þar fjallað um fjárhagsþrengingar lífeyrisþega og hvort hámarkslífeyrir TR dugi fyrir framfærslu samkvæmt opinberum viðmiðum.

Loks er í síðasta hluta skýrslunnar fjallað um tillögur til umbóta, sem miða að því að bæta hag helstu fórnarlamba núverandi skipanar lífeyriskerfisins, það er þeirra sem enn hafa lágar tekjur frá lífeyrissjóðum.

Gylfa Magnússyni prófessor og Kolbeini H. Stefánssyni dósent er þakkað fyrir yfirlestur handrits að skýrslunni og gagnlegar ábendingar. Anna Gunnhildur Ólafsdóttir las próförk og bætti textann. Umbrot annaðist Þorfinnur Sigurgeirsson. Stefán Andri Stefánsson hannaði vefsvæði rannsóknarverkefnisins og reiknilíkan fyrir samspil almannatrygginga og lífeyrissjóða sem notað var við rannsóknina og undirbyggingu þeirra umbótatillagna sem gerðar eru í lokakaflanum. Efling-stéttarfélag gefur verkið út. Höfundar bera alla ábyrgð á þeim anmörkum sem enn kunna að leynast í skýrslunni.

Samandregnar niðurstöður

Oft hefur verið fullyrt að íslenska lífeyriskerfið sé “það besta í heimi”. Þá var gjarnan verið að vísa í uppbyggingu þess sem þriggja stöða kerfi, sem er mikilvægur kostur. Almennatryggingar og lífeyrissjóðirnir eru mikilvægustu stöðirnar. Hins vegar var almennt ekki verið að vísa til virkni kerfisins þegar þessi einkunn var gefin, né til þess hvernig kerfið færir lífeyrisþegum tekjur, en á því eru nú talsverðir breistir, sem rekja má til ofnotkunar ríkisins á skerðingum í stöð almennatrygginga. Framlag almennatrygginga til lífeyrisgreiðslna er því of lítið. Til að lífeyriskerfið nái máli þurfa báðar meginstöðirnar að skila sínu.

Lífeyrissjóðirnir skila því sem ætlast er til af þeim, það er lífeyrisgreiðslum í hlutfalli við inn- greiðslur og ávöxtun, en þó vantar enn nokkuð uppá að núverandi lífeyrisþegar og þeir sem koma inn á lífeyri á næstu áratugum hafi safnað fullum iðgjaldagreiðslum af heildarlaunum á heilum starfsferli. Þá eru réttindi lífeyrisþega á almennum markaði mun lakari en hjá opin- berum starfsmönnum, sem skilar þeim hluta lífeyrisþega sem verja megninu af starfsferli sínum á almennum markaði lægri tekjum frá lífeyrissjóðum (lífeyrislofordið gerir ráð fyrir 56% af meðalævitekjum á móti 76% hjá opinberum starfsmönnum).

Þá skiptir öllu máli hvert mótframlag almennatrygginga (TR) er til viðbótar við tekjur lífeyris- þega frá lífeyrissjóðunum. Það mótframlag stýrist af tekjutengingum og tilheyrandi skerðing- um greiðslna frá TR, einkum gagnvart lífeyrissjóðstekjum, en einnig gagnvart atvinnutekjum og fjármagnstekjum. Það samspil almennatrygginga og lífeyrissjóða sem tekjutengingar og skerðingar móta ræður mestu um endanlegar tekjur lífeyrisþega.

Skýrslan fjallar á ítarlegan hátt um þessa virkni lífeyriskerfisins. Það er meginniðurstaða rannsóknarinnar sem til grundvallar liggur að ríkið gangi of langt í skerðingum greiðslna almennatrygginga gagnvart tekjum frá lífeyrissjóðunum, þannig að of stór hluti núverandi lífeyrisþega, sem og þeirra sem koma á lífeyri á næstu árum, glímur við alvarlegan lágtækju- vanda. Þetta er vegna þess að hlutur almennatrygginga í lífeyrisgreiðslum er of lítill, enda eru útgjöld ríkisins vegna þeirra óvenju lág samanborið við önnur hagsæl OECD-ríki. Þarna liggur stærsta meinsemd íslenska lífeyriskerfisins.

Mikil beiting skerðinga í íslenska almennatryggingakerfinu er afgerandi frávik frá norræna velferðarlíkaninu sem Íslendingar vilja gjarnan kenna sig við. Nærri lætur að Ísland eigi heimsmet í umfangi skerðinga í velferðarkerfinu. Að því leyti er velferðarkerfi Íslendinga líkara velferðarkerfum engil-saxnesku ríkjanna, sem þekkt eru fyrir lakari velferðarkerfi en hinar norrænu þjóðirnar.

Fljótlega eftir að lífeyrissjóðir vinnumarkaðarins voru stofnaðir, árið 1969, hófu stjórnvöld að auka umfang tekjutenginga og tilheyrandi skerðinga í almennatryggingakerfinu. Slík aukning hefur staðið meira og minna til síðustu ára. Þó skref til baka hafi verið stigin þá hefur þróunin oftast farið fljótlega aftur í fyrra farið. Það hefur oft verið freistandi fyrir stjórnvöld að spara sér útgjöld með auknum skerðingum lífeyrisgreiðslna almennatrygginga, í skjóli aukinna greiðslna úr lífeyrissjóðum.

Byrjað er að skerða greiðslur almennatrygginga við alltof lágar tekjur úr lífeyrissjóðum (frí- tekjumarkið er of lágt) og greiðsluþáttaka almennatrygginga fjarar út vel áður en lífeyris- þegar ná meðaltekjum samfélagsins. Þá er hámarkslífeyrir TR (óskertur lífeyrir) of lágur, eða vel undir lágmarkslaunum á vinnumarkaði.

Sú staðreynd að ríkið sparar sér útgjöld með skerðingum hjá TR sem nema rúmlega helmingi af því sem þorri lífeyrisþegar fær úr lífeyrissjóðum er ígildi þess að ríkið taki til sín meira en nemur allri ávöxtun lífeyrissjóðanna.¹ Þegar við bætist að ríkið tekur meira en 20% tekna flestra lífeyrisþega í tekjuskatt þá nemur ávinningur ríkisins af auknum tekjum lífeyrisþega frá lífeyrissjóðunum á bilinu 70-80%. Þetta er ígildi óvenju hárra jaðarskatta fyrir lífeyrisþega sem eru með undir 600.000 krónum á mánuði í heildar lífeyristekjur. Þetta felur einnig í sér að ríkið er í reynd helsti lífeyrisþegi lífeyrissjóðanna, þó með óbeinum hætti sé. Mjög óeðlilegt er að lífeyrisþegar fái ekki að njóta í meiri mæli aukinna tekna frá lífeyrissjóðunum til raunverulegra kjarabóta.

Það getur ekki hafa verið helsta markmiðið með stofnun lífeyrissjóðanna í kjarasamningunum árið 1969 að losa ríkið undan lífeyrisgreiðslum almannatryggingakerfisins og færa þær með hraði yfir á lífeyrissjóðina, áður en þeir eru farnir að skila fullri uppsöfnun réttinda og jöfnun milli starfsmanna á almennum markaði og í opinbera geiranum. Ofnotkun skerðinganna þýðir að mótframlag almannatrygginga byrjar að hverfa alltof snemma og fjarar út of hratt.

Skerðingar í almannatryggingakerfum eiga að skerða út hátekjufólk, sem ekki þarf á stuðningi almannatrygginga að halda. Að halda lífeyri almannatrygginga hins vegar frá lífeyrisþegum sem eru með lágar aðrar tekjur, einkum úr lífeyrissjóðum, er útpynning á almannatryggingakerfinu.

Þá hefur ríkið einnig gengið of langt í að hækka skattbyrði lágtækju-lífeyrisþega, með mikilli aukningu skattbyrðarinnar frá um 1995 til 2018. Að skattleggja lífeyrisþega með lágar tekjur með svipuðum þunga og meðaltekjufólk í landinu er óeðlilegt, ekki síst í ljósi þess hvað ríkið hefur litlar byrðar af greiðslu lífeyris.

Eftirfarandi eru upptalning helstu niðurstaðna þeirra rannsókna sem skýrslan greinir frá:

- Ísland er með mun minni opinber útgjöld til velferðarmála en hinar norrænu þjóðirnar og raunar vel undir meðaltali OECD-ríkjanna (sjá kafla II). Samanlögð opinber útgjöld til elli- og örorkulífeyris eru þau fimmtu lægstu meðal OECD-ríkjanna (kafla II).
- Jafnvel þó útgjöld lífeyrissjóða með skylduáðild séu lögð við opinberu útgjöldin þá er Ísland með talsvert minni heildarútgjöld til velferðarmála en hinar norrænu þjóðirnar. Útgjaldabyrði íslenska ríkisins vegna greiðslu lífeyris er ein sú allra minnsta meðal vestrænna OECD-ríkja. Það er mikilvæg skýring á umtalsverðum lágtækjuvanda meðal lífeyrisþega, bæði elli- og örorkulífeyrisþega.
- Ísland nálgast það að eiga heimsmet í umfangi tekjutenginga með tilheyrandi tekju-skerðingum í opinbera almannatryggingakerfinu, ásamt Ástralíu. Hinar norrænu þjóðirnar beita tekjutengingum í mun minni mæli en Íslendingar - og er það mikilvægt frávík Íslands frá norræna velferðarlíkaninu.
- Um 25% til 50% lífeyrisþega glíma nú við umtalsverðan lágtækjuvanda, eftir því hversu neðarlega lágtækjumörkin eru sett (sjá kafla IV).
- Lágtækjuvandinn er mun meiri hjá lífeyrisþegum sem hafa starfað að mestu leyti á almennum markaði en hjá opinberum starfsmönnum. Þeir síðarnefndu búa við mun betri lífeyriskjör en starfsfólk á almennum markaði og munu gera það í um 35 ár til viðbótar (eftir umbætur sem gerðar voru 2016-18).

¹ Um 40-60% af eignum lífeyrissjóðanna sem endanlega rennur til greiðslu lífeyris kemur úr langtíma ávöxtun iðgjaldanna sem sjóðfélagar greiða inn til sjóðanna. Þetta er þó breytilegt milli sjóða og einnig milli skemmrí tímavila.

- Almennatryggingar ná ekki að jafna mun lífeyriskjara milli einka og opinberu geiranna, eins og eðlilegt væri, vegna of lágs lífeyris frá TR og of mikilla skerðinga gagnvart greiðslum frá lífeyrissjóðum (kaflí III).
- Hámarkslífeyrir almennatrygginga (óskertur hámarkslífeyrir elli- og örorkulífeyrisþega) er almennt of lágur. Stjórnvöld hafa ítrekað freistað þess að halda honum undir lágmarkslaunum á almennum vinnumarkaði. Síðan 2018 hefur þessi lífeyrir almennatrygginga sigið um 5% niður fyrir lágmarkslaunin (kaflí III).
- Eðlilegra væri að miða lífeyrishámark almennatrygginga (TR) við hlutfall af miðlaunum í samfélaginu. Til dæmis ætti óskertur lífeyrir TR aldrei að fara niður fyrir 60% af miðlaunum, sem er algengasta fátæktarviðmiðið í Evrópu. Það er í dag nálægt 390.000 krónum á mánuði en hámark TR er nú aðeins 333.258 kr.
- Upphæð lífeyrishámarks TR og frítekjumörk ráða mestu um það hverju almennatryggingar bæta við lífeyri frá lífeyrissjóðunum og hafa þar með mest áhrif á heildartekjur þorra lífeyrisþega. Það er alfarið í höndum stjórnvalda að stýra þessu.
- Lífeyrishámark sambúðarfólks er rúmlega 20% lægra en óskert hámark þeirra sem búa einir. Sá munur ætti ekki að vera meiri en 10%, því ella verða lífeyristekjur sambúðarfólks óeðlilega lágar.
- Fyrir þá sem hafa á bilinu 100.000 til 550.000 krónur á mánuði frá lífeyrissjóðum skerðir TR lífeyri almennatrygginga sem nemur rúmlega helmingi þess sem fólk fær frá lífeyrissjóðunum. Það er ígildi þess að ríkið fái í sinn hlut sem nemur meiru en allri ávöxtun lífeyrissparnaðarins í lífeyrissjóðunum til lengri tíma (kaflí III).
- Að auki skattleggur ríkið lífeyristekjur lífeyrisþega um meira en 20% að jafnaði. Samanlagt tekur ríkið um 70% til 80% af auknum tekjum lífeyrisþega frá lífeyrissjóðum í skerðingar mótfamlags almennatryggingar og skatta.
- Af hverjum 50.000 króna viðbótartekjum frá lífeyrissjóðum fá lífeyrisþegar að jafnaði um 13.370 krónur í sinn hlut en ríkið fær í skatta og skerðingar samanlagt um 36.600 krónur. Þetta gildir um þá sem eru með heildargreiðslur frá lífeyrissjóðum á bilinu 100.000 til 550.000 krónur á mánuði.
- Skerðingarreglur TR leika örorkulífeyrisþega almennt verr en ellilífeyrisþega, bæði hvað snertir lífeyrissjóðstekjur og atvinnutekjur (sjá Viðauka I).
- Óhóflegar skerðingar í almennatryggingakerfinu fela í sér að ríkið er helsti lífeyrisþegi lífeyrissjóðanna, þó með óbeinum hætti sé. Þetta skýrir að stórum hluta óvenju lítill opinber lífeyrisútgjöld á Íslandi í samanburði við OECD-ríkin og einnig í samanburði við hin Norðurlöndin (kaflar II og III).
- Draga þarf úr skerðingum í almennatryggingakerfinu um að minnsta kosti helming. Ekki er hins vegar ástæða til að afnema skerðingar með öllu. Ef þeim er beitt á mun hóflegri hátt en nú er gert geta þær bætt virkni lífeyriskerfisins. Almennatryggingakerfið ætti að bæta í þau göt sem sjóðasöfnunarkerfið skilur eftir.
- Þegar litið er á heildartekjur samkvæmt skattframtölum kemur í ljós að lífeyrisþegar eru með mun lægri meðaltekjur en fólk á vinnualdri og raunar þjappast þorri lífeyrisþegar óeðlilega mikið í lægstu tekjuprep samfélagsins. Það er afleiðing ófullnægjandi framlags almennatrygginga til lífeyrisgreiðslna (kaflí IV).
- Fyrir þorra lífeyrisþega skipta tekjur frá lífeyrissjóðum og almennatryggingum mestu máli, einkum hjá þeim sem hafa lægri heildartekjur. Þeir sem njóta umtalsverðra

atvinnutekna og fjármagnstekna umfram lífeyri eru minnihluti lífeyrisþega, en sumir þeirra hafa verulega háar tekjur.

- Um 0,7% ellilífeyrisþega (67 ára og eldri) er með meira en 2,5 milljónir á mánuði í heildartekjur. Stór hluti þeirra tekna eru fjármagnstekjur og atvinnutekjur. Rúmlega helmingur bæði elli- og örorkulífeyrisþega var hins vegar með minna en 400.000 krónur í heildartekjur á mánuði samkvæmt skattframtölum ársins 2019 (kafla IV).
- Frá árinu 2012 til 2019 hafa ráðstöfunartekjur lágtækju-lífeyrisþega hækkað mun minna en ráðstöfunartekjur hátekju-lífeyrisþega. Megin ástæða þess er verulega aukin skattbyrði lágtækju-lífeyrisþega.
- Almennu hefur skattbyrði lífeyrisþega, ekki síst lágtækju-lífeyrisþega, hækkað stórlega frá tímabilinu 1990-1996, en þá var óskertur lífeyrir almannatrygginga skattfrjáls. Sambærileg upphæð í dag ber um 50.000 króna tekjuskatt á mánuði. Sú skattbyrði, ásamt lágu lífeyrishámarki hjá TR, veldur því að óskertur lífeyrir almannatrygginga dugur ekki fyrir lágmarksframfærslukostnaði einhleyps lífeyrisþega á höfuðborgarsvæðinu (kaflar V og VI).
- Í meirihluta OECD-ríkjanna veitir ríkið lífeyrisþegum sérstakar skattaávilnanir, t.d. hærri persónuafslátt eða lægri álagningu. Sú staðreynd að hátt í helmingur af eignum lífeyrisjóða sem fara til greiðslu lífeyris kemur til af ávöxtun lífeyrissparnaðarinnar ætti að réttlæta að skattleggja lífeyri með vægari hætti en nú er, til dæmis með áframhaldandi lækkun álagningar á lægstu tekjur, eins og gert var í Lífskjarasamningnum 2019 (kafla V).
- Ójöfnuður í tekjudreifingu er meiri meðal eldri borgara á Íslandi en meðal almennings. Í flestum OECD-ríkjum er því öfugt farið, ójöfnuður er meiri meðal almennings. Aukið framlag almannatrygginga til lífeyrisgreiðslna (þ.e. minni skerðingar) myndi auka jöfnuð meðal lífeyrisþega á Íslandi (kafla VI).
- Mun fleiri eldri borgarar glíma við fjárhagserfiðleika á Íslandi en er á hinum Norðurlöndunum (kafla VI).
- Í skýrslunni eru lagðar fram umbótatillögur til að draga úr lágtækjuvanda meðal lífeyrisþega og til að bæta virkni lífeyriskerfisins (kafla VII).
- Helstu tillögurnar eru tvær. Sú fyrri er **veruleg lækkun frítekjumarks gagnvart greiðslum frá lífeyrissjóðum** (100.000 krónur á mánuði í stað 25.000 króna núverandi sameiginlegs frítekjumarks fyrir lífeyrissjóðsgreiðslur og fjármagnstekjur). Aðgreina ætti frítekjumark fyrir fjármagnstekjur (kafla VII).
- Seinni tillagan er um **lækkun hámarkslífeyris almannatrygginga** (óskerts lífeyris) úr 333.258 krónum á mánuði í 375.000 krónur.
- Þessar tillögur myndu kosta í kringum 30 milljarða í auknum útgjöldum ríkisins til almannatrygginga. Þær myndu draga stórlega úr viðvarandi lágtækjuvanda meðal lífeyrisþega og bæta virkni lífeyriskerfisins. Hærri greiðslur til lágtækju-lífeyrisþega skila sér beint út í hagkerfið og auka síðan skatttekjur ríkisins, sem þýðir að raunkostnaður ríkisins verður minni en ofangreindar tölur benda til, eða nær 22-23 milljörðum.
- Einnig ætti að **lækka frítekjumark vegna atvinnutekna** þannig að það verði aldrei minna en sem nemur lágmarkslaunum á vinnumarkaði, sem í dag er 351.000 krónur á mánuði.
- Þá væri eðlilegt að ríkið lækkaði sérstaklega skattbyrði lágtækju-lífeyrisþega, með lægri álagningu á lægri tekjur. Ríkið getur bætt sér tekjumissinn með því að færa skattlagningu hæstu tekna og fjármagnstekna til þess sem tíðkast á hinum Norðurlöndunum. Einnig ætti að leggja hærri gjöld á auðlindanýtingu og draga verulega úr skattaundanskotum.

I. Inngangur:

Besta lífeyriskerfi í heimi?

Lengi hefur verið talað á þeim nótum að Ísland hafi besta lífeyriskerfi í heimi. Helstu rökin sem sett hafa verið fram því til stuðnings eru að Ísland fylgi forskrift Alþjóðagjaldeyrissjóðsins frá 1994 um þriggja stöða lífeyriskerfi sem æskilegustu skipan.² Samkvæmt því sinnir fyrsta stöðin, almannatryggingakerfið, almennri lágmarksvernd og jöfnunarmarkmiðum; önnur stöðin tryggir nægilega háan lífeyri í takti við starfstengd laun á starfsferli; og þriðja stöðin, valfrjálst einstaklingsbundinn viðbótarlífeyrissparnaður, tryggir aukið eyðslufé á efri árum.

Þegar gæði lífeyriskerfa eru metin er þó ekki einungis horft til skipulags og uppbyggingar kerfisins. Ástralska ráðgjafarfyrtækið Mercer birtir árlega alþjóðlegan samanburð á gæðum lífeyriskerfa sem nær til 39 lífeyriskerfa.³ Þar er sjónum sérstaklega beint að því hversu góðan lífeyri kerfin veita, sjálfbærni kerfanna og skilvirkni. Hollendingar og Danir hafa um árabil verið í efstu sætum í þessum samanburði og þykja hafa ein bestu lífeyriskerfin. Bæði þau kerfi eru með svipaða uppbyggingu og íslenska kerfið og sérstaklega með mikið vægi söfnunarsjóða líkt og Íslendingar hafa í starfstengdu lífeyrissjóðunum á vinnumarkaði. Því mætti ætla að Ísland gæti verið nálægt efstu sætum á lista Mercers, en því miður er Ísland ekki tekið með í samanburðinum. Þá birtir Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins reglulega skýrslur um nægjanleika lífeyris í aðildarríkjunum (Pension Adequacy Reports - Vol. I og II) þar sem mikil áhersla er á hlutfall lífeyris af fyrri tekjum á starfsferlinum, en Ísland er því miður heldur ekki með í þeim samanburði.⁴

OECD birtir hins vegar reglulega yfirlitsskýrslur um lífeyrismál í aðildarríkjunum (Pensions at a Glance) og ýmsa tölfræði að auki og er Ísland þar tekið með. Hið sama má segja um Eurostat, hagstofu Evrópusambandsins.

Af norrænu lífeyriskerfunum er það danska einna líkast íslenska kerfinu og finnska kerfið kemur þar á eftir. Norska og sænska kerfið eru hins vegar með hlutverk starfstengdu lífeyrissjóðanna innan opinberra almannatryggingakerfisins og nálgast þannig skipulag með einn megin lífeyrissjóð fyrir alla landsmenn, þó þar sé einnig að finna ýmsa sjóði í einkageiranum sem veita viðbótarlífeyrissparnað.

Þar eð mjög misjafnt er hve stór hlutur sjóðasöfnunar er í lífeyriskerfum vestrænna þjóða er eðlilegast að bera saman vísa um gæði lífeyriskerfa sem eru svipuð að uppbyggingu og með svipaða stærð lífeyrissöfnunarsjóða. Eðlilegt er að stærri og öflugri lífeyrissjóðir skili hærri lífeyri, í bland við framlag almannatrygginga, það er að fólki sé sérstaklega umbunað fyrir að leggja til skyldusparnað í lífeyrissjóði með örlátari lífeyrisgreiðslum. Öflugir lífeyrissjóðir skila einnig þjóðarbúskapnum ýmsum öðrum kostum, svo sem miklu fjárfestingarfé til efnahagsþróunar og meira öryggi.

² Sjá skýrslu Mäs Guðmundssonar Íslenska lífeyriskerfið frá árinu 2000 (Reykjavík: Landssamtök lífeyrissjóða - https://www.asi.is/media/3184/_sl_lifeyriskerfi_-_M_r_Gu_mundss.2000.pdf).

³ Sjá Mercer Global Pension Index 2020: <https://www.cfainstitute.org/en/research/survey-reports/2020-mercercfa-institute-global-pension-index>.

⁴ Sjá hér: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8084&furtherPubs=yes>.

Þær þjóðir sem standa okkur Íslendingum næst í þessum efnum eru Danmörk og Holland. Hér verður því horft til þeirra tveggja um samanburð á því hversu stórum hluta meðalævilauna íslenska lífeyriskerfið ætti að geta skilað launafólki eftir 40 ára starfsferil sem hefst árið 2018. Gengið er út frá því að núverandi lífeyris- og tekjuskattkerfi verði við lýði næstu 40 árin eða svo og byggist mat OECD því á framreikningi (sjá *Pensions at a Glance* skýrsluna fyrir 2019).

Sýndar eru í töflu I.1 tölur OECD um hlutfall lífeyris af meðalævilaunum frá almannatryggingum og lífeyrissjóðum samanlagt, fyrst fyrir skatt (fyrstu þrír dálkar töflunnar), síðan eftir skatt (þrír dálkar til hægri í töflunni). Í öllum tilvikum eru tölurnar sýndar fyrir þrjá launahópa: fyrir láglæunaafólk, meðallaunafólk og loks hærri launahópa (þá sem eru með 50% umfram meðallaun). Þetta mat á gæðum lífeyriskerfa byggir á framreikningi núverandi kerfis sem er eðli máls samkvæmt grundvallað á forsendum sem kunna að breytast á svo löngum tíma, en þetta er vísbending um ætlaða virkni núverandi kerfa.

Tafla I.1 Hversu háu hlutfalli meðalævilauna mun lífeyriskerfið geta skilað: Danmörk, Holland og Ísland samanborin 2018. Heimild: OECD

	Stoðir I og II – TR og lífeyrissjóðir einungis					
	Lífeyrir sem % meðalævilauna – fyrir skatt			Lífeyrir sem % meðalævilauna – eftir skatt		
	Lágtekjufólk (hálf meðallaun)	Meðallaun	50% yfir meðallaunum	Lágtekjufólk (hálf meðallaun)	Meðallaun	50% yfir meðallaunum
Danmörk	113,8	74,4	64,0	104,5	70,9	63,3
Ísland	75,3	66,1	65,1	80,5	69,8	69,8
Holland	73,5	70,9	70,1	78,0	80,2	78,5

Skýringar: Matið nær einungis til grunnstoða lífeyriskerfisins: Almannatrygginga (TR) og lífeyrissjóða. Réttindi eru eins fyrir karla og konur í grunnstoðunum tveimur í löndunum þremur, en konur safna hins vegar minni réttindum í lífeyrissjóðum af ýmsum ástæðum.

Fyrstu þrír dálkar sýna launahlutfall fyrir skatt; næstu þrír eftir skatt. Miðað er við það hvernig lífeyriskerfið er árið 2018 og hverju það muni skila einstaklingi sem starfar í óbreyttu kerfi full 40 ár frá og með 2018. Miðað er við 3% ávöxtun lífeyrissjóða í söfnunarkerfi og réttindi í almannatryggingum eins og þau eru nú skilgreind í lögum. Gert er ráð fyrir núverandi tekjuskattkerfi út tímann.

Þessi þrjú lönd hafa svipaða uppbyggingu lífeyriskerfa og eru öll með stóra söfnunarlífeyrissjóði sem leggja til lífeyri í samspili við opinber almannatryggingakerfi og ýmis form séreignasparnaðar. Því er nærtækt að bera þau saman.

Almennt er niðurstaðan af þessum samanburði OECD að danska kerfið veiti áberandi hæstan lífeyri fyrir tekjulægstu hópana fyrir skatt. Danska kerfið er einnig með hæsta hlutfall ævilauna fyrir launafólk á meðallaunum, en þar er munurinn þó lítill. Ísland er með lægsta hlutfallið hjá fólki á meðallaunum, fyrir skatt. Hollenska kerfið hefur það markmið að greiða um 70% af meðalævilaunum og er nálægt því fyrir alla tekjuhópana, fyrir skatt, heldur hærri þó fyrir láglæunaafólk. Hins vegar gerir hollenska kerfið betur við launahærri hópana heldur en bæði danska og íslenska kerfið.

Þegar tölurnar eftir skatt eru skoðaðar þá lækkar hlutfall lífeyris í danska kerfinu aðeins en er áfram hærri en það íslenska hvað snertir láglæunaafólk og meðallaunafólk. Íslenska kerfið gerir hins vegar betur við hærri launahópana eftir skatt en það danska. Hollenska kerfið gerir hins vegar best við meðallauna og hærri launahópana - eftir skatt.

Almennt má segja að ekki muni mjög miklu á væntum lífeyrshlutföllum meðalævilauna í löndunum þremur, sem eru oftast á bilinu 70-80%, nema fyrir láglæunafólk í Danmörku þar sem hlutfallið er mun hærra. Íslenska kerfið gerir betur við hærri launahópa en danska kerfið en hollenska kerfið gengur lengst í góðum kjörum fyrir hærri launahópa. Rétt er að hafa í huga að séreignalífeyrissparnaður bætist við þetta, en hann er algengari hjá milli og hærri tekjuhópum þannig að hann eykur lífeyristekjur hærri tekjuhópa mest en bætir frekar litlu við lífeyristekjur láglæunahópa. Lífeyriskjör hærri launahópa verða því hlutfallslega betri þegar stoðirnar þrjár eru allar teknar með í myndina.

Framreikningur OECD byggir á því hvernig kerfin voru árið 2018 en nær allir núverandi lífeyrisþega og stór hluti þeirra sem verða lífeyrisþegar á næstu áratugum á Íslandi bjuggu við ófullnægjandi uppsöfnun réttinda í lífeyrissjóðunum og ná því ekki þeim kjörum sem tölur OECD benda til. Einnig er gert ráð fyrir fullri jöfnun lífeyriskjara milli almenna og opinberra markaðarins, sem verður þó ekki að fullu kominn til framkvæmda fyrr en eftir minnst 35 ár héðan í frá. Því þarf að hafa fyrirvara á þessu mati OECD varðandi ályktanir um kjör núverandi lífeyrisþega á Íslandi.

Í danska kerfinu greiða almannatryggingar um tvo þriðju af heildarlífeyrisgreiðslum í landinu og hefur það án efa mikil áhrif á vænt góð lífeyriskjör láglæunafólks, því greiðslur almannatrygginga fara hlutfallslega meira til lægri tekjuhópa.⁵ Á Íslandi greiða almannatryggingar hins vegar aðeins rúmlega 50% af heildarlífeyrisgreiðslum á móti lífeyrissjóðum og hefur hlutfallslegt framlag almannatrygginga farið lækkanði á síðustu tveimur áratugum (sjá nánar í kafla III).

Þó íslenska lífeyriskerfið virðist sambærilegt í megin dráttum við danska og hollenska kerfið er mikilvægt að taka tillit til tveggja annarra atriða er varða útkomu Íslands í svona samanburði.

Í fyrsta lagi er hér á landi óvenju mikill munur á lífeyriskjörum opinberra starfsmanna og starfsmanna í einkageira (almennum markaði). Þeir fyrri geta búist við að fá 76% af meðalævilaunum sínum frá lífeyrissjóði eftir fullan 40 ára starfsferil á meðan fólk af almennum markaði getur einungis vænst þess að fá 56% af meðalævilaunum frá sínum lífeyrissjóðum.⁶ Enginn slíkur munur er á lífeyriskjörum opinberra starfsmanna og annarra á hinum Norðurlöndunum, né heldur í Hollandi. Þetta er því mikil sérstaða á Íslandi.⁷

Framlag frá almannatryggingum minnkar þennan mun, en einungis að hluta, eins og sýnt er í kafla III. Þetta þýðir að lífeyriskjör opinberra starfsmanna á Íslandi hækka meðaltalsútkomu Íslands í fjölþjóðlegum samanburði á lífeyri og tekjum lífeyrisþega. Umtalsverður lágtekjuvandi lífeyrisþega hér á landi, sem oftast koma af almennum markaði einkageirans, hverfur því óeðlilega mikið í meðaltalstölum um hag lífeyrisþega á Íslandi (sjá nánar um lágtekjuvanda lífeyrisþega í kafla IV).

⁵ Sbr. grein Fritz von Nordheim og Jon Kvist (2021), One of the best pension systems in the world? (handrit til birtingar í væntanlegri bók "Public Governance in Denmark in the 21st Century: A Critical Examination of the Danish Model"). Fritz von Nordheim er fyrrverandi yfirmaður lífeyrismála hjá framkvæmdastjórn Evrópusambandsins.

⁶ Samið var um það í kjarasamningum árið 2016 að jafna þennan mun og voru iðgjöld til lífeyrissjóða á almennum markaði hækkuð á árabilinu 2016 til 2018 til að ná því markmiði. Það mun hins vegar taka um 35 ár í viðbót fyrir þessa jöfnun að skila sér til fulls í árlegri uppsöfnun réttinda. Ef þessi hækkun iðgjalda verður að einhverju leyti tekin sem séreignasparnaður ("tilgreind séreign") sem ekki bætir við samtrygginguna þá mun þessi jöfnun sem að var stefn ekki nást að fullu, en lífeyrisþegar af almennum markaði munu hins vegar fá meira eyðslufé sem þeir geta losað út frá 60-62ja ára aldri og klárað þann hluta lífeyrissparnaðarins áður en þeir ná lífeyristökualdri við 67 ára aldurinn.

⁷ Í Finnlandi var talsverður munur þessara réttinda í opinbera og einkageiranum áður fyrr, en hann var jafnaður með umbótum árin 1995 og endanlega 2005. Þá var innleidd flöt réttindauppsöfnun í lífeyrissjóðum upp á 1,5% árlega fyrir alla sem svo hækkaði talsvert undir lok stafrænis, frá 62ja ára aldri til 66 ára, meðal annars til að draga úr of miklu flæði út af vinnumarkaði hjá fólki á þessum aldri.

Í öðru lagi hafa Íslendingar lengi seinkað töku lífeyris meira en almennt er í OECD-ríkjunum, oft í átt til 70 ára aldurs, og margir hafa unnið samhliða töku lífeyris um einhvern tíma. Þegar atvinnutekjur leggjast við lífeyristekjur eldri borgara þá hefur það einnig hækkað tölur um meðaltekjur ellilífeyrisþega á Íslandi, umfram það sem er í öðrum OECD-ríkjum, og ber því ekki að telja það sem vísbendingu um örlæti lífeyriskerfisins.

Þessa fyrirvara þarf að hafa í huga þegar tölur um meðaltekjur lífeyrisþega eru bornar saman milli landa, sem og þegar rætt er um gæði lífeyriskerfisins í fjölþjóðlegum samanburði.

II. Norræna velferðarlíkanið og íslenska leiðin

II.1 Ólík kerfi – ólík áhrif á líf skjör

Vel þekkt er í alþjóðlegum rannsóknum á velferðarkerfum að norrænu ríkin hafa haft talsverða sérstöðu á síðustu áratugum, eða frá og með áttunda áratug síðustu aldar. Þessi sérstaða kom í fyrstu fram í því að útgjöld hins opinbera til velferðarmála í Danmörku, Finnlandi, Noregi og Svíþjóð voru meiri en margra annarra vestrænna samfélaga.

Það endurspeglar víðtækari borgararéttindi til líf skjaratrygginga (*universalism*) og meira örlæti bóta og lífeyris, ásamt víðtækum opinberum rekstri heilbrigðisþjónustu og skóla, auk annarrar velferðarforsjár, svo sem í húsnæðismálum.

Árið 1990 kom út tímamótaverk um samanburð vestrænna velferðarkerfa, í bók danska félagsfræðingsins Gösta Esping-Andersens, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, sem hefur mótað skilning og rannsóknir á velferðarríkjunum síðan. Esping-Andersen flokkaði velferðarkerfin í þrjá hópa eftir einkennum (réttindum og örlæti) og tengslum við pólitískar rætur þeirra (jafnaðarstefnu, markaðshyggu og íhaldsstefnu). Þannig innleiddi hann nýjar áherslur til aukins skilnings á þróuninni, frá greiningum á meiri og minni útgjöldum til einstakra málaflókka til útfærslu borgararéttinda til framfærslutrygginga og því hvernig velferðarkerfin tengjast pólitík og mótun samfélaganna. Á mynd II.1 er sýnt yfirlit um þessa þrjá flokka vestrænna velferðarkerfa eins og þeir litu út í byrjun (sjá Esping-Andersen 1990 og 1999).

Hvernig ólík velferðarkerfi móta líf skjör			
Einfölduð framsetning þriggja líkana Esping-Andersens af framfærslutryggingum			
Velferðarlíkan:	Norræna	Engil-saxneska	Þýska líkanið
<i>Höfuð markmið:</i>	Jöfnun líf skjara	Draga úr sárustu fátækt	Endurspegla kjör vinnumarkaðar
<i>Grundvöllur réttinda:</i>	Borgararéttindi	Atvinna+fátæktaraðstoð	Atvinna+fátæktaraðstoð
<i>Tryggingavernd:</i>	Mest (allir)	Minnst	Í meðallagi
<i>Framfærsla - örlæti bóta:</i>	Mikið	Minnst	Mikið
<i>Notkun tekjutrygginga:</i>	Lítill	Mikil	Í meðallagi
<i>Hlutverk ríkisins:</i>	Mikið	Lítið	Í meðallagi
<i>Hlutverk markaðarins:</i>	Í meðallagi	Mikið	Í meðallagi
<i>Hlutverk fjölskyldunnar:</i>	Minnst	Í meðallagi	Mest (sérstaklega í S-Evrópu)
<i>Velferðarútgjöld:</i>	Mikil	Minnst	Mikil
<i>Jöfnunaráhrif skattkerfis:</i>	Mest	Minnst	Í meðallagi
<i>Dregur úr stéttarskiptingu:</i>	Mest	Minnst	Í meðallagi
<i>Dregur úr fátækt:</i>	Mest	Minnst	Í meðallagi
<i>jafnar mun kynja:</i>	Mest	Í meðallagi	Minnst
Helstu fulltrúar	Skandinavía Ísland?	Bandaríkin/Bretland Ástralía/Kanada o.fl.	Þýskaland og grannríki þess Spánn/Ítalía o.fl.

Mynd II.1 Líkön Esping-Andersens af þremur megin kerfum vestrænna velferðarríkja og hvernig þau móta samfélagið.

Norrænu kerfin (Danmörk, Finnland, Noregur og Svíþjóð)⁸ voru afspengi jafnaðarstefnu í meiri mæli en hin kerfin tvö og stefndu sérstaklega að jöfnun lífskjara, með víðtækri útfærslu borgararéttinda til framfærslutrygginga (universalism). Tryggingavernd vegna öldrunar, heilsumissis, ómegðar (byrði af barneignum), atvinnuleysis og framfærslu almennt náði til allra borgara og skyldi miða að því að gera þeim kleift að draga fram lífið á mannsæmandi hátt þegar geta einstaklinga til eigin framfærslu með atvinnu skerðist, tímabundið eða til langframa. Almenn réttindi til framfærslutrygginga skyldu leysa af hólmi ölmuskipan fátækraaðstoðar fyrri tíðar.

Ríkinu var ætlað sérstaklega stórt hlutverk við skipan og rekstur norrænu velferðarkerfanna sem skyldu fjármögnuð með sköttum, sem legðust með meiri þunga á tekjuhærri hópa samfélagsins. Velferðarkerfin norrænu voru þannig jafnandi, þau veittu meira til þeirra tekju-lægri sem höllum fæti stóðu og sóttu skatttekjurnar í meiri mæli til þeirra betur settu. Þessu tengdist einnig minna hlutverk fyrir einkageira markaðarins við tryggingavernd, heilsugæslu og menntun og sömuleiðis minna hlutverk fyrir fjölskyldu eða ætt (svo sem við umönnun og framfærslu aldraðra, sjúkra, atvinnulausra og barna). Með slíkum framfærslutryggingum og opinberri þjónustu á sviði heilsugæslu og menntunar, án teljandi gjaldtöku notenda, er dregið úr fátækt og stéttaskiptingu og tækifæri jöfnuð í samfélaginu.

Þetta voru aðalsmerki norrænu velferðarkerfanna, sem um 1970 voru komin með jöfnustu tekjuskiptinguna og minnstu fátæktina í hópi vestrænna samfélaga, ef ekki í heiminum öllum. Síðan þá hafa norrænu samfélögin getað státað sig af betri almennum lífsgæðum meðal almennings en þekkjast víðast hvar í heiminum.⁹

Norrænu velferðarkerfin voru að miklu leyti mótuð af vinstri stjórnmálum sósíaldemókrata og verkalyðshreyfingunni, sem almennt voru óvenju öflug í norrænu samfélögunum.¹⁰

Engil-saxnesku kerfin, sem eru ríkjandi í enskumælandi löndunum (Bandaríkjunum, Bretlandi, Kanada, Írlandi, Ástralíu og Nýja Sjálandi), hafa takmarkaðri markmið en norrænu velferðarkerfin. Tryggingavernd er að umtalsverðu leyti tengd atvinnuþátttöku (oft sem hluti af launakjörum) og reynt er að draga einungis úr sárustu fátækt, mikið til í anda fátækraaðstoðar fyrri tíma, þar sem ölmusu-hugtakið er grundvöllur frekar en mannréttindi. Bætur frá hinu opinbera eiga ekki að vera örlátar og er hugsunin sú að annars dragi þær um of úr vinnuvilja og sjálfbjargarviðleitni almennings. Tekjutengingar eru mikið notaðar enda litið svo á að framfærsluaðstoð hins opinbera sé einungis til þrautavara. Góðgerðarstarf þeirra sem eru aflögufærir er gjarnan í hávegum haft, frekar en ríkisforsjá. Gert er ráð fyrir að hlutverk ríkisins í velferðarforsjá sé almennt í minna lagi og í staðinn sé hlutverk markaðar og einkageira stærra og jafnvel hlutverk fjölskyldu þegar annað brestur. Meira er um einkarekstur lífskjaratrygginga, heilsugæslu og skóla en í norrænu kerfunum og kostnaður ríkisins af velferðarkerfinu er því gjarnan minnstur í þessum engil-saxnesku kerfum.

Ekki er stefnt sérstaklega að því að draga úr stéttaskiptingu með velferðarkerfinu í þessum löndum og er afleiðingin meðal annars sú að stéttaskipting, kynjamunur og ójöfnuður almennt eru meiri hjá þeim þjóðum sem við þessi engil-saxnesku velferðarkerfi búa. Þessar þjóðir ná einnig mun minni árangri í að draga úr fátækt og jafna tækifæri en norrænu þjóðirnar. Talsverður

⁸ Esping-Andersen fjallaði ekki um íslenska velferðarkerfið, en það er gert í bók Stefáns Ólafssonar, *Íslenska leiðin: Almennatryggingar og velferð í fjölþjóðlegum samanburði* (1999).

⁹ Sjá grein Stefáns Ólafssonar frá 2013: Well-being in the Nordic Countries: An International Comparison, í *Tímarit stjórnmála og stjórnsýslu*, árg. 9, nr. 2 (<http://www.irpa.is/article/view/1212>). Sjá einnig bók Stefáns og Arnaldar Sölva Kristjánssonar (2017), *Ójöfnuður á Íslandi: Dreifing tekna og eigna í fjölþjóðlegu samhengi*.

¹⁰ Sjá um það í rannsókn Katrínar Ólafsdóttur og Stefáns Ólafssonar (2014), *Economy, Politics and Welfare in Iceland: Booms, Busts and Challenges* (Oslo: FaFo report 2014:13 - <https://fafo.no/zoo-publikasjoner/item/economy-politics-and-welfare-in-iceland>).

munur er á bandaríska kerfinu og hinum engil-saxnesku kerfunum, sem felst einkum í því að Bandaríkjamenn ganga lengra í að hafna ríkishlutverki í velferðarkerfinu og beita markaðslaunum einkageirans í meiri mæli, oft á þann veg að betur gagnast efri stéttum en þeim sem verst standa. Því er fátækt óvenju mikil í Bandaríkjunum samanborið við önnur vestræn hagsældarríki.

Engil-saxnesku velferðarkerfin eru almennt ekki afspengi vinstri stjórnmála og verkalýðshreyfingar heldur fremur sprottin upp af sérstökum sögulegum aðstæðum, svo sem Kreppunni miklu og viðbrögðum stjórnvalda við henni með New Deal aðgerðunum í Bandaríkjunum og í Bretlandi skiptu breytt viðhorf í kjölfar seinni heimsstyrjaldarinnar miklu máli fyrir framgang almannatrygginga og velferðaríkisins almennt, svo dæmi séu tekin.

Þýska velferðarkerfið var upphaflega mótað af Bismarck járnkanslaranum undir lok 19. aldarinnar. Það kerfi er algengast meðal hagsælli þjóðanna á meginlandi Evrópu (til dæmis í Þýskalandi, Hollandi, Belgíu, Frakklandi, Austurríki, Sviss, Spáni, Ítalíu og Portúgal). Megin grundvöllur velferðarkerfisins í þessum löndum voru atvinnutengd réttindi sem fjármögnuð voru með iðgjaldagreiðslum og ríki og sveitarfélög veittu síðan fátækraaðstoð til þeirra sem féllu milli skips og bryggju.

Meginmarkmið kerfa af þessu tagi var gjarnan að réttindi til lífeyris og framfærslutrygginga almennt væri í hlutfalli við laun á vinnumarkaði og því hafa þessi kerfi ekki eins jafnandi áhrif á tekjuskiptinguna eins og norrænu kerfin. Markmiðið er frekar að endurspegla stéttaskiptinguna sem er á vinnumarkaðinum – halda henni svipaðri meðal lífeyrisþega.

Það sem einkum sker þessi þýsk-evrópsku velferðarkerfi frá engil-saxnesku kerfunum er að örlæti lífeyris og bóta er meira í þeim þýsk-ættuðu. Raunar er það svo nú til dags að þessi kerfi eru oft þau dýrustu í rekstri, ekki síst vegna þess að bætur og lífeyrir til fólks úr milli og hærri stéttum eru mjög örlátar, en aðstæður fátækra eru hins vegar oft verri en í norrænu kerfunum – en þó ekki jafn slæmar og í engil-saxnesku löndunum, til dæmis í Bandaríkjunum og Bretlandi.

Hlutverk ríkisins (og sveitarfélaga) er í meðallagi í þessum þýsk-ættuðu kerfum og hlutverk markaða og fjölskyldunnar/ættingja sömuleiðis. Löndin við Miðjarðarhaf stóla þó í meiri mæli á hlutverk fjölskyldu/ættingja þegar á bjátar en í löndunum norðar á meginlandinu, enda velferðarkerfin í Suður-Evrópu minna þróuð. Í samræmi við fyrirkomulagið um atvinnutengd réttindi til framfærslutrygginga og hófleg markmið um að jafna tekjur og lífskjör þá hafa þýsk-ættuðu velferðarkerfin minni áhrif til að draga úr stéttaskiptingu og ójöfnuði almennt en norrænu kerfin, en meira þó en tíðkast í engil-saxnesku kerfunum. Hið sama má segja um markmið um að draga úr fátækt í samfélaginu.

Esping-Andersen benti jafnframt á það í greiningum sínum á velferðarkerfum þjóða að víða gætti blöndu af einkennum í einstökum löndum, þannig að velferðarkerfi þeirra væru almennt ekki alveg hreinar eftirmyndir af einhverjum þessara þriggja líkana. Seinni tíma rannsóknir hafa enda beinst talsvert í þá átt að greina fleiri líkön, svo sem að sundurgreina þýsk-evrópsku kerfin í norður og suður kerfi, þar sem þjóðirnar við Miðjarðarhaf tilheyra seinni flokknum. Aðrir hafa dregið fram sérkenni áströlsku og ný-sjálensku kerfanna innan heims engil-saxnesku kerfanna og síðan hafa menn velt fyrir sér einkennum japanska kerfisins og annarra asiðskra velferðarkerfa, sem og suður-Amerískum kerfum, sem spruttu úr öðrum jarðvegi en ríkjandi var á Vesturlöndum. Flestar seinni tíma viðbætur við flokkunarkerfi Esping-Andersens draga þó dóm af grundvallarflokkun hans, og standa oft sem viðbætur í þágu meiri nákvæmni eða ítarefnis.

Annað sem rétt er að hafa í huga er að frá því Esping-Andersen lagði fram fyrstu niðurstöður sínar (frá 1990 til um 1999) þá hafa velferðarkerfi vestrænna þjóða haldið áfram að þróast. Þannig hafa þýsk-ættuðu kerfin tekið upp öflugri fjölskyldustefnu, með auknum opinberum rekstri leikskóla og umönnum aldraðra og sjúkra, sem hefur ýtt meira undir jafnræði milli kynjanna og meiri atvinnuþátttöku kvenna en tíðkaðist á tíunda áratugnum þegar Esping-Andersen lagði grundvöllinn að kenningum sínum.

Þá hefur sérstaða sumra norrænu þjóðanna varðandi örlæti bóta og lífeyris minnkað, einkum í Svíþjóð, Danmörku og Finnlandi, þannig að þær þjóðir eru ekki með eins góðan árangur nú í að draga úr fátækt og áður var.¹¹ Það er oft tengt við aukin áhrif hægri manna (nýfrjálsbyggju) í stjórnmálum í þessum löndum og fjölgun innflytjenda.

II.2 Sérstaða Íslands meðal norrænu velferðarríkjanna

Í bók Stefáns Ólafssonar, Íslenska leiðin: *Almannatryggingar og velferð í fjölþjóðlegum samanburði*, sem kom út á vegum Háskólaútgáfunnar og Tryggingastofnunar ríkisins árið 1999, var sýnt að eftir setningu laganna um almannatryggingar árið 1946 bar í fyrstu ekki mikið á milli Íslendinga og hinna norrænu þjóðanna hvað snertir umfang velferðarríkisins. Þannig voru útgjöld hins opinbera til velferðarmála um 1950 svipuð í öllum löndunum fimm, sem hlutfall af vergri landsframleiðslu.

Síðan þegar hinar norrænu þjóðirnar hófu umtalsverðan vöxt sinna velferðarkerfa, sem stóð fram á níunda áratuginn, þá dróst Ísland afturúr og hvorki jók réttindi né opinber útgjöld til málaflokksins í sama mæli og hin löndin. Þegar komið var fram til um 1985 var orðinn umtalsverður munur á opinberum útgjöldum til velferðarmála milli landanna, þannig að Íslendingar voru með áberandi minnst útgjöld, eða um 15% af landsframleiðslu á sama tíma og hinar norrænu þjóðirnar voru með frá um 23% til ríflega 30% þar sem mest var (Svíþjóð).¹² Íslendingar nutu þá umtalsvert minni velferðarforsjár stjórnvalda og þurftu almennt að hafa meira fyrir öflun líf skjara sinna með mikilli atvinnuþátttöku og löngum vinnutíma á vinnumarkaði.

Frá um 1988 til 2008 dró svo saman með þjóðunum á ný, þó Ísland væri áfram með minnstu opinberu útgjöldin, en þó þannig að ekki munaði mjög miklu á Íslandi og Noregi sem var með næst minnstu útgjöldin undir lok tímabilsins.¹³ Eftir þann tíma hefur Ísland ekki fylgt útgjaldaaukningu hinna norrænu þjóðanna til fulls, þrátt fyrir að útgjöld til almannatrygginga hafi verið aukin hér nokkuð eftir 2016.

Á tímabilinu frá um 2003 til 2008 og svo aftur eftir hrun voru útgjöld til heilbrigðismála skorin niður svo um munaði, þannig að Ísland fór frá því að vera með næst hæstu heilbrigðisútgjöld hins opinbera á Norðurlöndum um 2003 í að vera með þau lægstu, eins og sjá má á mynd II.4 síðar í kaflanum.

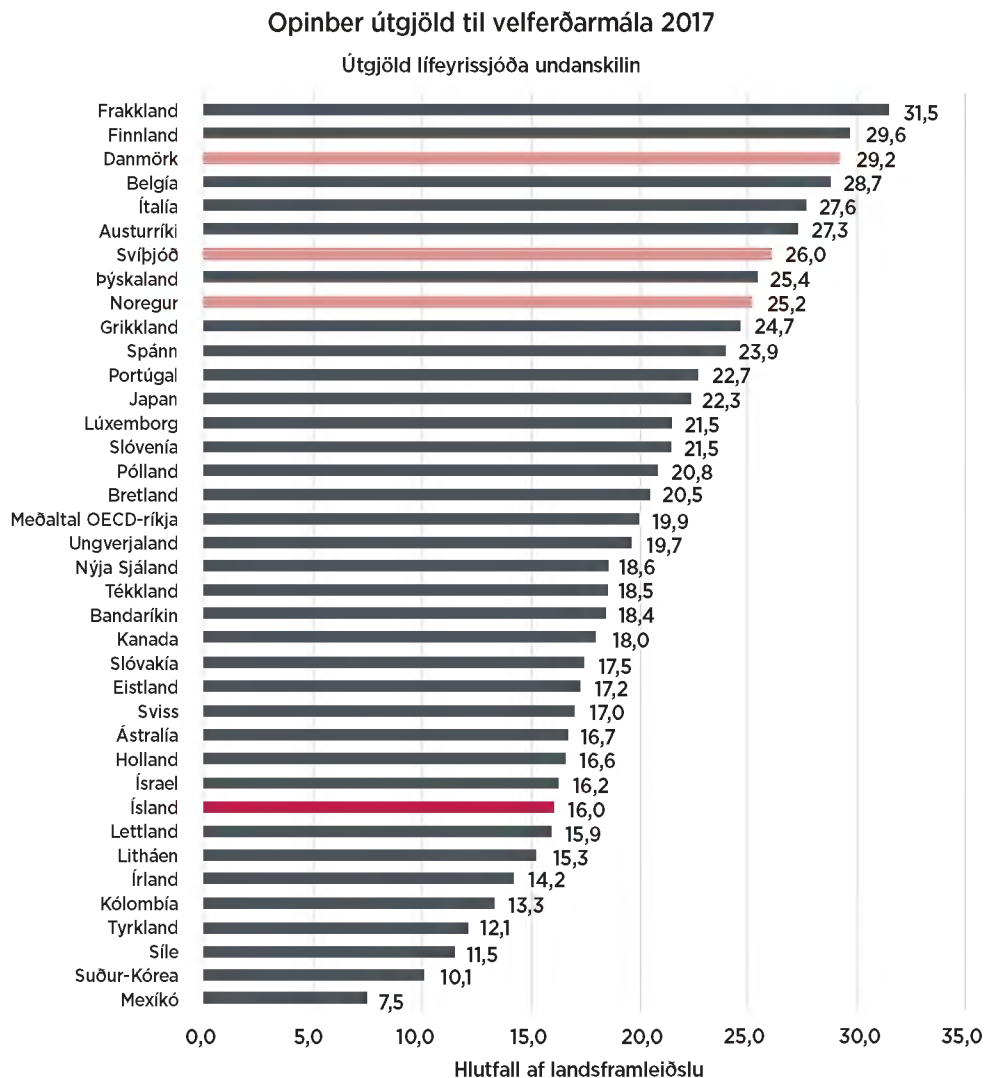
Ísland var þannig áfram með lang lægstu opinberu velferðarútgjöldin á Norðurlöndum 2017 og vel undir meðaltali OECD-ríkjanna, reyndar með níundu lægstu útgjöldin af 37 OECD-ríkjum (sjá mynd II.2). Ísland er hins vegar með talsverð útgjöld lífeyrissjóðanna til lífeyrisgreiðslna sem hækkar Ísland í samanburði við OECD-ríkin (sjá mynd II.3). Lífeyrissjóðirnir eru með skylduaðild en ekki hluti af opinbera kerfinu sem fjármagnað er með skatttekjum, en þrátt fyrir að útgjöld þeirra til lífeyrisgreiðslna séu talin með opinberum útgjöldum til vel-

¹¹ Sjá um það í Axel West Pedersen og Stein Kuhnle (2017), The Nordic Welfare State Model, í bók Oddbjörn Knudsen (ritstj.), The Nordic Models in Political Science; og einnig í Francis G. Castles o.fl. (2012), *Handbook of the Welfare State*.

¹² Sbr. Stefán Ólafsson (1990), *Lífskjör og lífshættir á Norðurlöndum: Samanburður á þjóðfélagi Íslendinga, Dana, Finna, Norðmanna og Svía*.

¹³ Sjá Stefán Ólafsson (2012), Velferðarríkið og þróun velferðarútgjaldanna, í bók Guðnýjar Eydal og Stefáns Ólafssonar (ritstj.), *Þróun velferðarinnar 1988 til 2008*.

ferðarmála er Ísland engu að síður með lág heildarútgjöld til velferðarmála í samanburði við OECD-ríkin almennt og langt fyrir neðan hinar norrænu þjóðirnar, eins og sjá má á myndum II.2 og II.3 hér að neðan.



Mynd II.2 Opinber útgjöld til velferðarmála, sem % af landsframleiðslu 2017. Útgjöld lífeyrissjóða með skylduaðild undanskilin.

Ef við skoðum nánar mynd II.2 þá sést að skandinavísku þjóðirnar fjórar eru enn í efsta kantinum með opinber útgjöld til velferðarmála, þó megnlandsþjóðirnar með þýsk-ættuðu velferðarkerfin séu í ríkari mæli farnar að teljast með dýrustu velferðarkerfin. Frakkland trónir á toppnum og hefur gert um hrið, og þar fyrir neðan koma Belgía, Ítalía, Austurríki og Þýskaland, sem öll eru með meiri opinber velferðarútgjöld en Noregur.

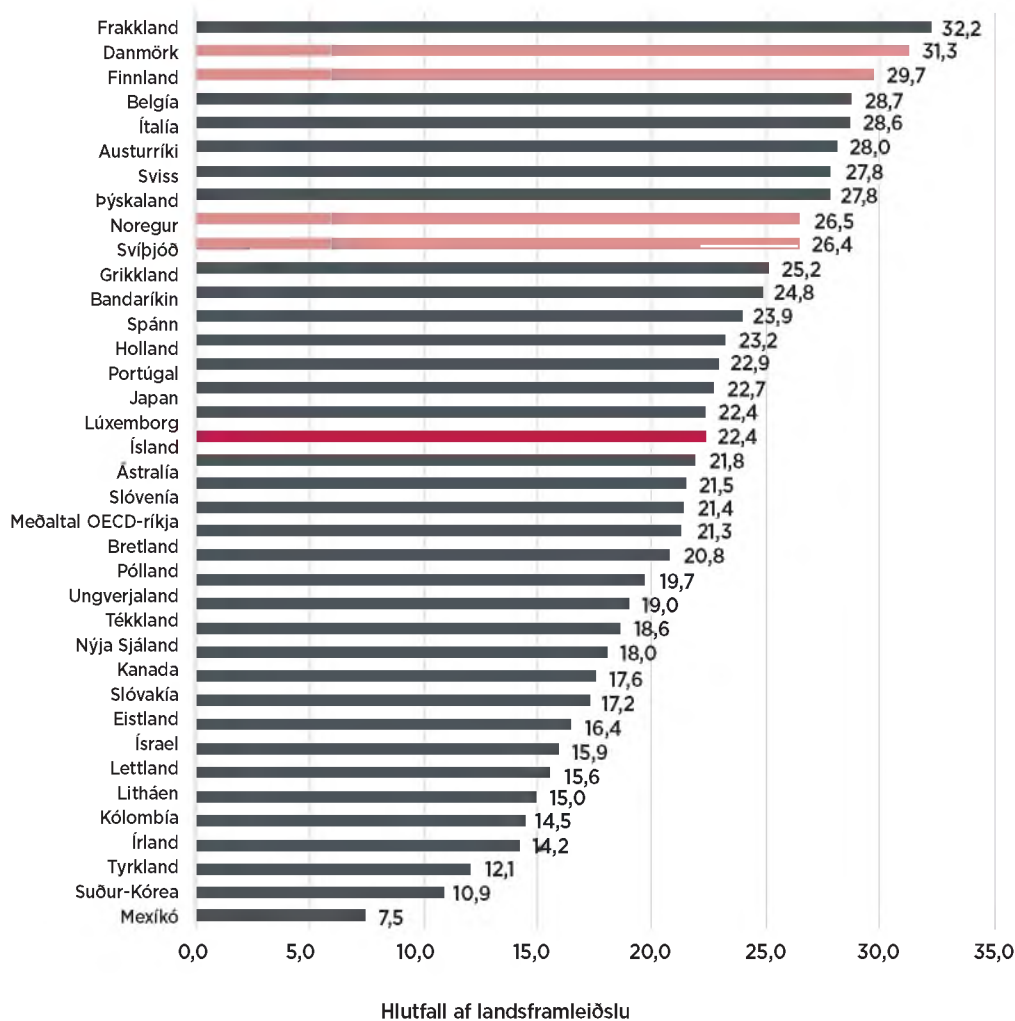
Ísland er svo langt fyrir neðan meðaltal OECD-ríkjanna. Sum engil-saxnesku ríkin, sem almennt leggja minna í opinber velferðarkerfi en skandinavísku þjóðirnar og hagsælli þjóðirnar á meginlandi Evrópu, eru með meiri opinber velferðarútgjöld en Ísland, til dæmis Bretland, Bandaríkin, Kanada og Ástralía. Ef þetta væri öll sagan af umfangi og veglegheitum íslenska velferðarkerfisins þá væri niðurstaðan afleit fyrir Ísland.

En þar koma lífeyrissjóðirnir til sögunnar og bæta myndina fyrir Ísland, svo um munar, eins og sjá má með samanburði mynda II.2. og II.3.

Ísland bætir við sig rúmum 6 %-stigum í velferðarútgjöldum með því að telja lífeyrisgreiðslur lífeyrissjóðana með opinberum útgjöldum (fara úr 16% í 22,4% af landsframleiðslu). Fá OECD-ríki hafa jafn stóran hlut lífeyrisgreiðslna frá lífeyrissjóðum og Ísland, sem tilheyra einkageira samfélagsins frekar en opinbera geiranum. Rétt er að ítreka að lífeyrisgreiðslur lífeyrissjóðanna eru fjármagnaðar með skyldusparnaði vinnandi fólks (lífeyrisdögjöldum) og ávöxtun hans að hálfu lífeyrissjóðanna. Hver kynslóð borgar þannig sjálf fyrir lífeyrinn sem hún fær úr lífeyrissjóðum sínum. Þegar lífeyrisréttindi vinnandi fólks í lífeyrissjóðum eru að fullu uppsöfnuð skapar það möguleika fyrir ríkið á að draga til baka lífeyrisgreiðslur almanna-trygginga (TR) að hluta. Um þetta verður fjallað nánar í næsta kafla.

Heildarútgjöld til velferðarmála 2017

Útgjöld lífeyrissjóða með skylduaðild meðtalin



Mynd II.3 Útgjöld til velferðarmála 2017. Útgjöld lífeyrissjóða með skylduaðild meðtalin.¹⁴

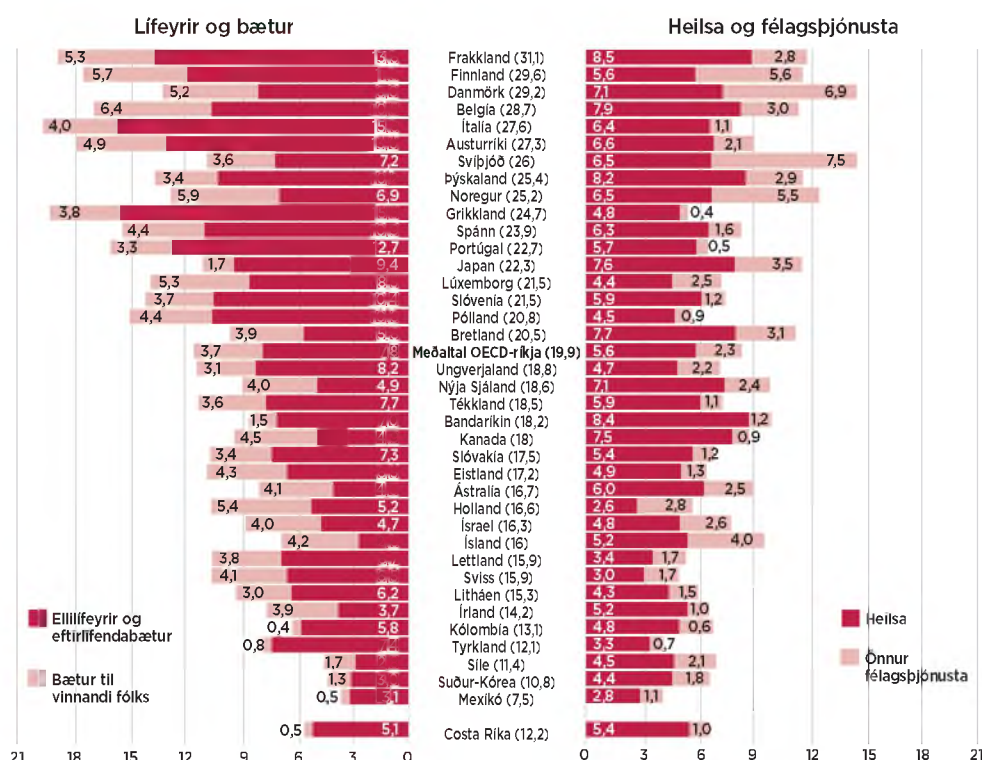
¹⁴ Útgjöld lífeyrissjóða með skylduaðild eru einnig meðtalin í öðrum OECD-ríkjum en Íslandi, þannig að tölurnar eru sambærilegar. Hins vegar er vægi slíkra lífeyrissjóða víða minna en hér á landi, nema helst í Hollandi, Sviss og Danmörku.

Þrátt fyrir að lífeyrisgreiðslur lífeyrissjóðanna séu lagðar við opinber velferðarútgjöld er Ísland einungis rétt fyrir ofan meðallag OECD-ríkjanna í heildarútgjöldum til velferðarmála og enn talsvert fyrir neðan hinar norrænu þjóðirnar, eins og mynd II.3 sýnir.

Það er mikilvæg niðurstaða sem hringir viðvörunarþjöllum ef markmiðið er að Íslendingar séu með sambærilega veglegt velferðarkerfi og frændþjóðirnar á hinum Norðurlöndunum. Bandaríkin eru enn með hærri heildarútgjöld til velferðarmála en Ísland og einnig lönd eins og Grikkland, Spánn og Portúgal sem teljast vera með mun vanmáttugri velferðarkerfi en skandinavísku þjóðirnar. Velferðarútgjöldin í Bandaríkjunum renna að vísu í meiri mæli til milli og hærri stétta þar í landi en tíðkast í norrænu löndunum, enda gera Bandaríkjamenn ekki nærri eins vel við lágtekjufólk eins og norrænu þjóðirnar gera.

Opinber velferðarútgjöld eftir helstu sviðum

Hlutfall af landframleiðslu, 2017/2019. Raðað eftir heildarútgjöldum



Mynd II.4 Opinber kostnaður af velferðarríkinu sundurgreindur. Heimild: OECD.

Skoðum nánar hvernig samsetning opinberra velferðarútgjalda er í OECD-ríkjunum almennt og á hinum Norðurlöndunum sérstaklega (sjá mynd II.4). Löndunum er raðað á myndinni eftir heildarútgjöldum hins opinbera (sem % af landsframleiðslu) en á súluritunum til vinstri eru sýnd útgjöld til elli- og eftirlífendalífeyris annars vegar og bætur til vinnandi fólks hins vegar (barnabætur, atvinnuleysisbætur, húsnæðisbætur). Hægra megin á myndinni eru svo sýnd útgjöld til heilbrigðisþjónustu og annarrar félagslegrar þjónustu.

Almennt eru útgjöld til ellilífeyrismála stærsti þáttur velferðarútgjaldanna í flestum OECD-ríkjunum. Síðan koma heilbrigðismálin og þar á eftir örorkubætur og í kreppum atvinnuleysisbætur. Skandinavísku þjóðirnar hafa lengi stært sig af því að vera með örlæti bæði á sviði framfærslutrygginga (lífeyris og bóta) og á sviði velferðarþjónustu (heilbrigðisþjónustu, menntunar og félagslegrar þjónustu). Nú á dögum kemur það fram í því að skandinavísku þjóðirnar eru með mest útgjöld til félagslegrar þjónustu ýmis konar. Þær hafa þó einnig talsverð útgjöld til bóta fyrir vinnandi fólk, í nafni fjölskyldustefnu, virkrar vinnumarkaðsstefnu, reksturs leikskóla, hjúkrunarheimila og í umönnun almennt.

Það sem stendur út úr fyrir Ísland er að útgjöld til ellilífeyris og til félagslegrar þjónustu eru talsvert minni en hjá hinum norrænu þjóðunum. En útgjöld Íslands til bóta til vinnandi fólks og til heilbrigðisþjónustu eru einnig lægri en hjá hinum norrænu þjóðunum, þó minna beri þar í milli. Hvað aðrar OECD-þjóðir varðar þá eru margar þeirra með minni útgjöld til félagsþjónustu og bóta til vinnandi fólks en Ísland. Í tilvikum þjóðanna við Miðjarðarhaf og flestra þjóðanna í Austur Evrópu eru útgjöld til félagsþjónustu mun minni en á Íslandi og verulega minni en hjá hinum norrænu þjóðunum. Ef litið er til engil-saxnesku þjóðanna er athyglisvert að þær eru almennt með mun minni útgjöld til félagsþjónustu en skandinavísku þjóðirnar, en þær eru oftast með sambærileg útgjöld til heilbrigðisþjónustu og skandinavísku þjóðirnar. Bandaríkin eru með áberandi lítil útgjöld í bætur til vinnandi fólks (þar tíðkast barnabætur almennt ekki, né greidd fæðingarorlof og niðurgreiðslur á dagvistun barna eru yfirleitt litlar).

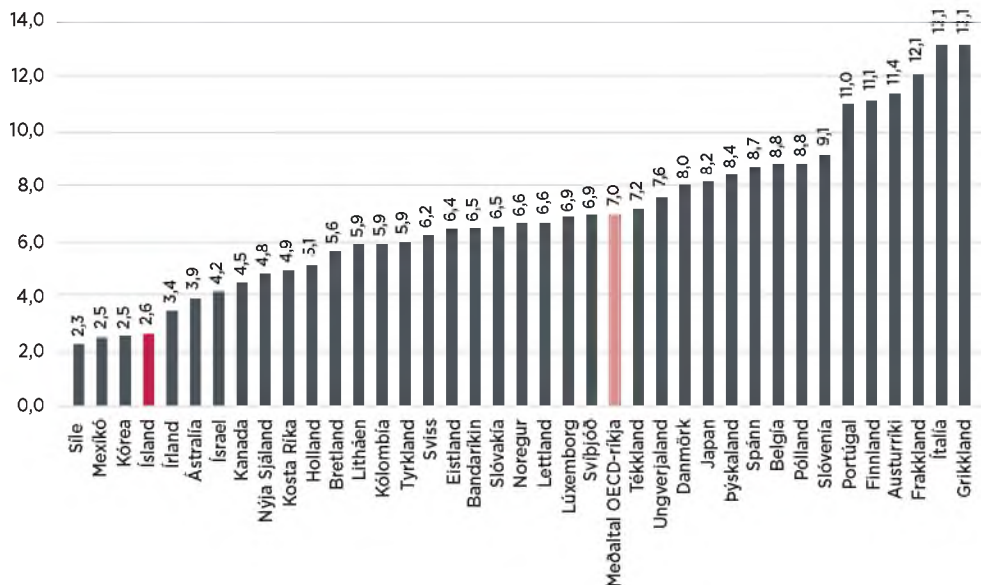
Ef við skoðum opinber útgjöld til ellilífeyrisgreiðslna einna þá kemur þessi sérstaða Íslands fram með mjög afgerandi hætti (sjá mynd II.5).

Hér má sjá að Ísland er það vestræna land sem hafði minnstar byrðar hins opinbera af ellilífeyrisgreiðslum, eða um 2,6% af landsframleiðslu þegar meðaltal OECD-ríkjanna var 7%. Hinar norrænu þjóðirnar voru með frá tæpum 7% í um 11%. Þarna munar miklu.

Af vestrænum þjóðum eru Írar og Ástralir næstir okkur Íslendingum og svo litlu ofar eru aðrar enskumælandi þjóðir sem alla jafna leggja minna í opinberu velferðarkerfin en tíðkast á Norðurlöndum og hjá hagsælli meginlandsþjóðunum í Evrópu. Við erum því þarna í röngum félagsskap – stöndum nær engil-saxnesku velferðarríkjunum en þeim norrænu.

Opinber útgjöld vegna ellilífeyris í OECD-ríkjunum 2017

% af vergri landsframleiðslu



Mynd II.5 Opinber útgjöld til greiðslna ellilífeyris í OECD-ríkjunum árið 2017. Heimild: OECD.

Þarna má einnig sjá hluta af sérkennum velferðarkerfa þjóðanna við Miðjarðarhaf (Grikkland, Ítalía, Portúgal og Spánn) sem verja miklum fjármunum í ellilífeyrisgreiðslur en þær sinna hins vegar mun verr félagslegri þjónustu og bótum til vinnandi fólks. Bandaríkin eru með hátt í þrisvar sinnum stærri hluta landsframleiðslu í opinberar ellilífeyrisgreiðslur en Ísland, í gegnum almannatryggingarkerfi sitt (social security). Þar tíðkast einnig greiðslur úr lífeyrissjóðum sem koma inn sem hluti starfskjara, sem beinast einkum til milli og hærri stétta en sneiða að umtalsverðu leyti framhjá störfum verkafólks, ekki sist úr minnihlutahópum.

Á Íslandi bætast við ellilífeyrisgreiðslur úr lífeyrissjóðunum sem námu um 4 %-stigum árið 2017, en það færir heildarútgjöld vegna ellilífeyris hér á landi upp fyrir 6% af landsframleiðslu – sem er þó enn undir meðaltali OECD-ríkja og vel að baki þeirra þjóða sem mestu verja í þennan málaflokk.¹⁵

Loks birtum við hér mynd er sýnir samanlögð opinber útgjöld til elli- og örorkulífeyris í OECD-ríkjunum árið 2017, sem hlutfall af landsframleiðslu. Niðurstöðurnar eru svipaðar þar og á mynd II.5.

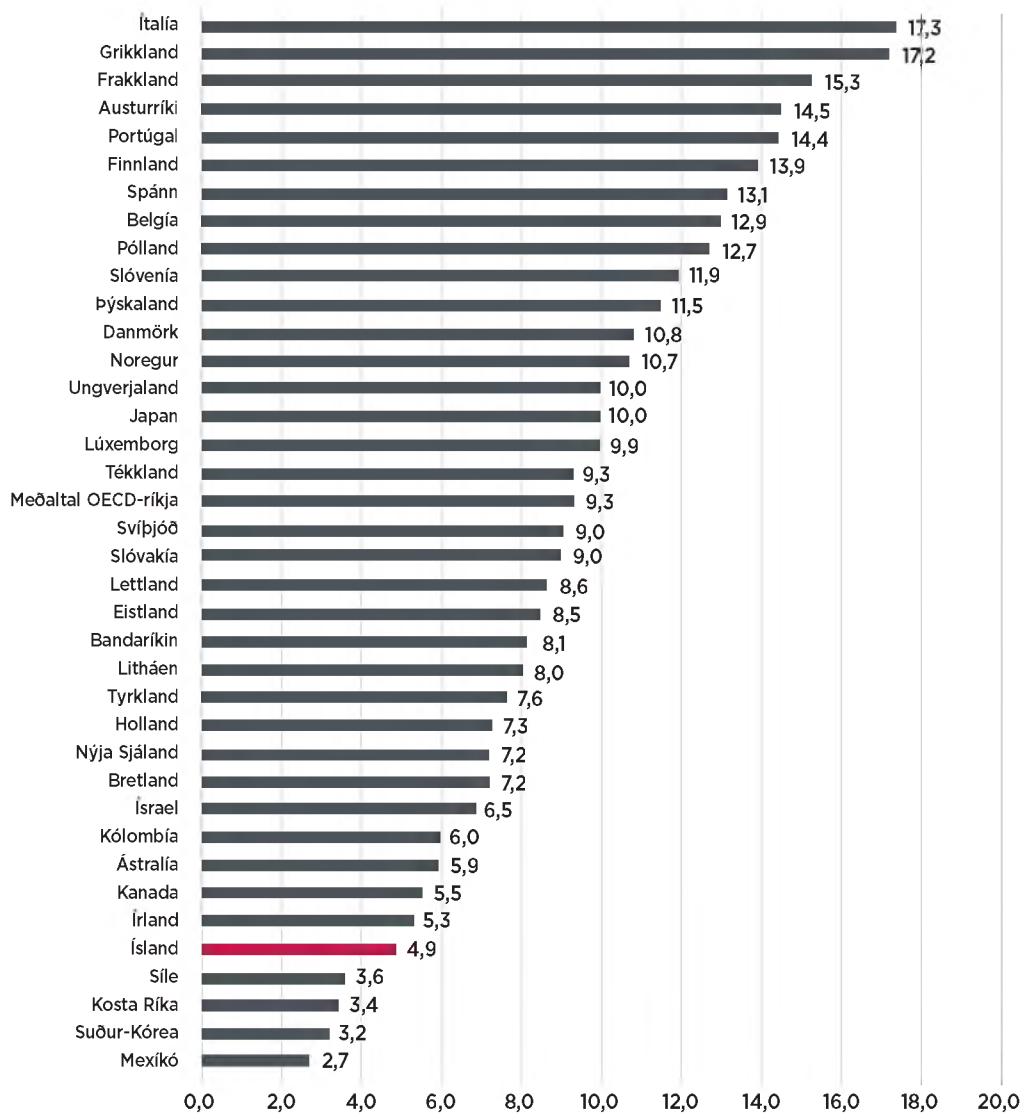
Ísland er þarna í fimmta neðsta sæti, með vanþróuðum ríkjum og fulltrúum velferðarkerfa ensku-mælandi þjóðanna. Eftir stendur að hið opinbera á Íslandi er með óvenju litlar byrðar af lífeyrisgreiðslum og þrátt fyrir að við leggjum við þær greiðslur úr lífeyrissjóðum vinnu-markaðarins þá erum við frekar neðarlega á útgjaldalistanum fyrir lífeyrisgreiðslur sem og velferðarútgjöld almennt. Hvers vegna skyldi það vera?

Í fyrri rannsóknarritum Stefáns Ólafssonar var bent á að það megi rekja til mun meiri notkunar tekjutenginga í íslenska almannatryggingakerfinu en tíðkast á hinum Norðurlöndunum.

¹⁵ Samhliða því að leggja útgjöld lífeyrissjóðanna við opinberu útgjöldin þyrfti að gera samsvarandi breytingu á tölum hinna landanna. Meðaltal OECD fer þá úr 7% í 8% en fæst lönd hækka jafn mikið og Ísland.

Heildarútgjöld hins opinbera til elli- og örorkulífeyris 2017

% af landsframleiðslu



Mynd II.6 Samanlögð opinber útgjöld vegna elli- og örorkulífeyris í OECD-ríkjunum árið 2017. Hlutfall af landsframleiðslu. Heimild: OECD.

Mikil notkun tekjutenginga (skerðinga greiðslna almannatrygginga vegna annarra tekna lífeyris- eða bótaþega) sparar ríkinu umtalsverð útgjöld.

Einnig skiptir máli í þessu sambandi að hlutfall eldri borgara af mannfjölda landsins er lægra hér á landi en í mörgum grannríkjanna. Samt eru heildarútgjöld að raunvirði (í Evrum með kaupmáttarjöfnun) á hvern ellilífeyrisþega lægri hér en t.d. í Danmörku, Noregi og Svíþjóð og útgjöld vegna ellilífeyris á hvern íbúa í landinu eru rétt um helmingur af því sem er á hinum Norðurlöndunum. Í þessu samhengi er einnig rétt að hafa í huga að fólk fer umtalsvert seinna á ellilífeyri hér á landi en í hinum norrænu löndunum (oft vegna óánægju með væntanlegan lífeyri). Það þýðir að útgjöld á hvern ellilífeyrisþega teljast hærri vegna þess að fjöldi

ellilífeyrisþega sem hlutfall af eldri borgurum er lægri á Íslandi vegna mun meiri seinkunnar á töku ellilífeyris hér.

Af þessum sökum má ætla að vægi tekjutenginganna og þeirra skerðinga á greiðslum almannatrygginga sem þeim fylgja sé óvenju mikið hér á landi. Skoðum þessa sérstöðu Íslands nánar.

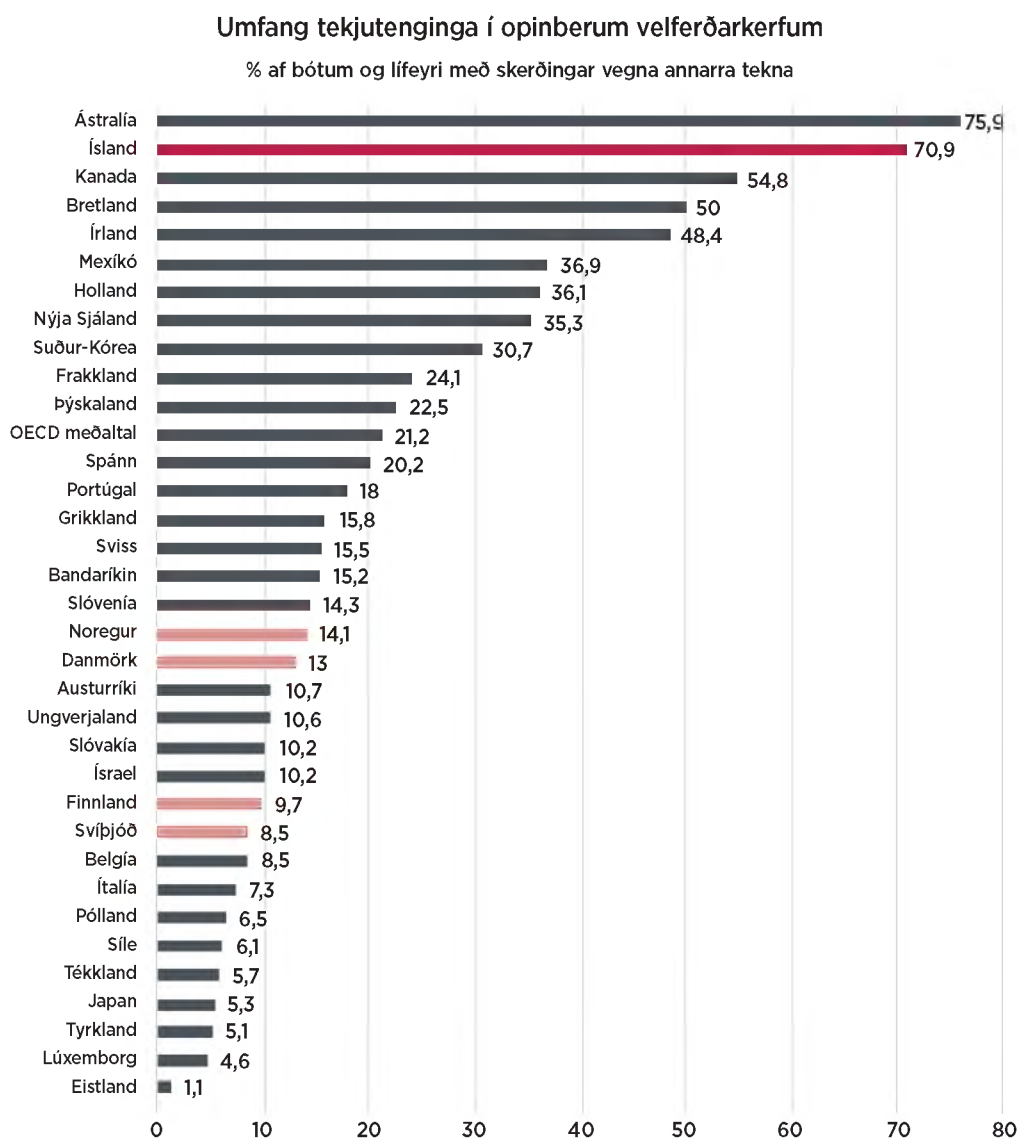
Á Ísland heimsmet í skerðingum?

Í greiningum á einkennum og þróun íslenska almannatryggingakerfisins í fjölþjóðlegum samanburði, sem gerður var í bók Stefáns Ólafssonar *Íslenska leiðin* (1999) var niðurstaðan sú, að Ísland hefði þá sum einkenni norræna líkansins í velferðarmálum, en sveigðist í átt engil-saxnesku kerfanna í öðrum. Þannig var íslenska almannatryggingakerfið, líkt og þau norrænu, byggt á borgararéttindum sem náðu til allra íbúa landsins og veitti vernd gegn flestum sömu líf skjaraáhættunum. Hér var einnig opinbert kerfi heilbrigðisþjónustu sem náði til allra og notendagjöld voru hófleg. Hið sama má segja um opinbera menntakerfið og hér var einnig þróttmikið félagslegt húsnæðiskerfi (sem var svo lagt af á tíunda áratugnum). En útgjöld til velferðarmála voru alla jafna minni á Íslandi en á hinum Norðurlöndunum, eins og hér hefur verið sýnt.

Þau einkenni engil-saxnesku kerfanna sem mátti finna í íslenska velferðarkerfinu á þessum tíma snerti einkum mikla notkun tekjutenginga og frekar lágar bætur. Síðan þá hefur örlæti grunnbóta og lífeyris lækkað í Svíþjóð, Danmörku og Finnlandi og heldur batnað á Íslandi. Þessi sérstaða íslenska kerfisins hefur því minnkað en skoðum umfang og áhrif tekjutenginga og tilheyrandi skerðinga. Eru skerðingarnar enn mikið sérkenni Íslands og í raun frávik frá norræna velferðarmódelinu?

Fyrstu vísbendingu um þetta má finna í gögnum úr rannsókn OECD frá 2011 sem sýnir í hve miklum mæli lífeyrir og bætur í velferðarkerfum eru tekjutengdar, með tilheyrandi skerðingum greiðslna þegar lífeyris- eða bótaþegar hafa einhverjar aðrar tekjur. Þessi gögn má sjá á mynd II.7.

Ísland hefur næst hæsta hlutfall lífeyris og bóta í almannatryggingakerfinu sem eru tekjutengdar, næst á eftir Ástralíu. Ísland er þarna í hópi engil-saxnesku ríkjanna fjögurra (Kanada, Bretlands, Írlands, og Ástralíu). Það er nokkuð vel þekkt í velferðarríkisrannsóknum að Ástralía hefur þótt ganga hvað lengst í tekjutengingum og skerðingum meðal OECD-ríkjanna. Nýja Sjáland er þarna skammt undan en Bandaríkin eru talsvert neðar.



Mynd II.7 Umfang tekjutenginga í opinberum velferðarkerfum OECD-ríkjanna 2011. Heimild: OECD.¹⁶

Skandinavísku þjóðirnar fjórar eru mun neðar en Ísland, með á bilinu 8,5% til 14,1% bóta og lífeyris tekjutengd á móti 71% á Íslandi. Þarna er Ísland aftur í röngum félagsskap, með engil-saxnesku velferðarkerfunum. Sker sig raunar verulega frá hinum norrænu velferðarkerfunum.

Í Ástralíu, þar sem tekjutengingar og tilheyrandi skerðingar eru víðtækastar utan Íslands, er kerfið þannig að almennt frítekjumark er um 37.000 krónur á mánuði fyrir einhleypa (samsvarandi við 25.000 króna frítekjumarkið á Íslandi) og fyrir atvinnutekjur bætast við rúmar 64.000 kr. á mánuði (samsvarandi við 100.000 kr. á Íslandi). Þannig er almenna frítekjumarkið hærri í Ástralíu en markið vegna atvinnutekna er lægra. Tekjur umfram þessi frítekjumörk eru skertar um 50% - hvort sem um einhleypa eða hjón/sambúðarfólk er að ræða. Hér er almenna skerðingarhlutfallið 45% en fer upp í um 57% fyrir einhleypa sem búa sjálfstætt.

¹⁶ Adema, W., P. Fron and M. Ladaique (2011), "Is the European Welfare State Really More Expensive?: Indicators on Social Spending, 1980-2012; and a Manual to the OECD Social Expenditure Database (SOCX)", OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 124, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5kg2d2d44pbf0-en>.

Hjá öryrkjum fer skerðingarhlutfallið upp í 65% á einum bótaflokki almennatrygginga (framfærsluuppbót).

Á heildina litið gengur skerðingin þannig lengra á Íslandi í tilviki einhleypa en heldur skemur hjá hvoru hjóna/sambúðarfólks. Á móti kemur að upphæð grunnlífeyris almennatrygginga er um 20% lægri hjá hvoru hjóna/sambúðarfólks en hjá einhleypum, en slíkur munur í Ástralíu er um 10-11%. Það eru því þökkaleg rök fyrir því að þegar allt er saman tekið að þá gangi skerðingar lengra á Íslandi en í Ástralíu, þó ekki muni miklu. Ísland virðist því eiga nokkurt tilkall til þess að eiga heimsmet í skerðingum innan almennatrygginga.

Í Svíþjóð og Noregi mega lífeyrisþegar afla sér eins mikilla atvinnutekna og þeir geta eða vilja samhliða töku lífeyris. Þar nægir ríkinu að fá einungis tekjuskatt af atvinnutekjum lífeyrisþega og skerða ekki opinberan lífeyri vegna þeirra. Í Danmörku er skert vegna atvinnutekna en skerðingarhlutfallið er lægra en á Íslandi, eða um 30% umfram frítekjumark.

Þetta einkenni tekjutenginga og skerðinga hefur fylgt íslenska almennatryggingakerfinu frá því löggjöfin var sett árið 1946, en þá var hugmyndin um tekjutengingar sótt til Nýja Sjálands og voru rökin fyrir beitingu þeirra að spara þyrfti ríkisútgjöld. Þetta var hins vegar frávik frá kerfi Beveridge, sem var að öðru leyti grundvöllur íslenska almennatryggingakerfisins, líkt og á hinum Norðurlöndunum og víðar. Hér á landi voru barnabætur til dæmis einungis greiddar með fjórða barni, ólíkt því sem Beveridge lagði til, og var það svo fram á sjöunda áratuginn þegar Alþýðuflokkurinn fékk það í gegn í ríkisstjórn að greiddar skyldu barnabætur með öllum börnum (sjá bókina *Íslenska leiðin*).

Nú á dögum eru engar skerðingar á barnabótum á hinum Norðurlöndunum, nema í Danmörku. Þar er byrjað að skerða barnabæturnar nálægt meðaltekjum en hér er byrjað að skerða þær þó tekjur séu undir lágmarkslaunum á vinnumarkaði. Það þýðir að einungis þeir allra tekjulægstu fá lítið skertar barnabætur en hjóna- eða sambúðarfólk á lágum tekjum (vel undir meðaltekjum) fær oft verulega skertar barnabætur. Fólk á meðaltekjum fær því sem næst engar barnabætur á Íslandi, ólíkt því sem er í Danmörku.¹⁷ Í Danmörku eru skerðingar barnabóta til að útiloka hátekjuhópa en á Íslandi er byrjað að skerða bæturnar hjá lægstu lágtekjuhópum og svo fjara þær út þegar komið er að millitekjum. Það er einmitt helsti fylgifiskur þeirrar ofnotkunar tekjutenginga og skerðinga sem lengi hefur fylgt íslenska velferðarkerfinu.

Eftir 1970 voru skerðingar með tekjutengingum verulega auknar og var sú þróun meira og minna viðloðandi að auka vægi tekjutengdra bóta almennatryggingakerfisins á kostnað grunnlífeyris sem var ótekjutengdur. Þetta var gert á ýmsa vegu, til dæmis með því að láta verðlagshækkarnir bóta koma fram á tekjutryggingu og heimilisuppbót (sem voru tekjutengd) en ekki á grunnlífeyrinn. Þannig minnkaði ótekjutengdi hluti bótakerfisins á meðan sá tekjutengdi óx og loks var ótekjutengdi grunnlífeyririnn aflagður hjá ellilífeyrisþegum endanlega árið 2016 (þó hann hafi áður fallið niður tímabundið eftir hrunið).¹⁸ Það sama ár var skerðingarhlutfall í bótakerfi almennatrygginga hækkað úr 39% upp í 45% og til viðbótar fór skerðingin upp í um 57% fyrir þá lífeyrisþega sem búa einir og fá heimilisuppbót.

Samhliða þessu voru frítekjumörk þrengd mikið, í nafni einföldunar á kerfinu. Þannig að á árinu 2016 var stigið stórt skret til aukinna skerðinga með tekjutengingum ellilífeyrisins, en þær breytingar náðu ekki til örorkulífeyrisþega (sem voru ekki tilbúnir að fallast á breytingar á örorkumatskerfinu sem stjórnvöld fóru fram á að fylgdi með í pakkanum). Stjórnvöld voru reyndar rekin til baka með lækkan á frítekjumark fyrir atvinnutekjur ellilífeyrisþega, með

¹⁷ Sjá ítarlega greiningu á þessu í skýrslu Kolbeins H. Stefánssonar, Barnabætur á Íslandi í samanburði við hin Norðurlöndin – BSRB 2019.

¹⁸ Örorkulífeyrisþegar búa enn við hluta örorkulífeyrisins sem er ótekjutengdur gagnvart lífeyrissjóðstekjum, sem nemur tæpum 50 þúsund krónum á mánuði í dag. Enda náðu breytingar á ellilífeyri TR sem gerðar voru 2016 ekki til öryrkja.

viðtækri gagnrýni frá samtökum eldri borgara, þannig að ári síðar var aftur innleitt frítekjumark vegna atvinnutekna þeirra upp á 100 þúsund krónur á mánuði. Upphæðir frítekjumarka hafa hins vegar almennt verið óbættar vegna verðhækkana um langt árabil og því rýrnað með verðbólgunni – sem einnig felur í sér aukningu skerðinga.

Þrátt fyrir mikla óánægju með umfang skerðinga og viðvarandi gagnrýni hafa skerðingar með tekjutengingum þannig í reynd verið að aukast fram á það síðasta. Eins og hér hefur verið um fjallað má færa sterk rök fyrir því að skerðingar með tekjutengingum séu meiri á Íslandi en í öðrum OECD-ríkjum. Það er mikilvægt frávík Íslands frá norræna velferðarmódelinu og setur Ísland frekar í hóp með engil-saxnesku velferðarríkjunum, sem almennt eru með minna hlutverk ríkisins í velferðarkerfinu.

Við komum aftur að virkni og áhrifum tekjutenginga í almannatryggingakerfinu í næsta kafla þar sem fjallað er um samspil almannatrygginga og lífeyrissjóða í mótun kjara lífeyrisþega. Í kaflanum þar á eftir skoðum við svo ný gögn um tekjur lífeyrisþega og annarra, sem sýna útkomuna úr samspili almannatrygginga og lífeyrissjóða í framkvæmd.

III. Hvernig samspil almannatrygginga og lífeyrissjóða mótar kjör lífeyrisþega

Í þessum kafla er sjónum beint að því hvernig lífeyriskerfið mótar kjör lífeyrisþega, einkum almannatryggingar og lífeyrissjóðirnir. Einkennum kerfisins er lýst, virkni þess og ólíkum áhrifum einstakra þátta, sem stundum ganga til ólíkra átta.

III.1 Skipulag lífeyriskerfisins

Íslenska lífeyriskerfið samanstendur af þremur stoðum: Almennatryggingum, lífeyrissjóðum aðila vinnumarkaðarins og séreignasparnaði. Þessar stoðir gegna ólíkum hlutverkum og hafa ólík áhrif á lífeyriskjör og tekjuskiptingu íslensku þjóðarinnar.

Almennatryggingar tryggja öllum íbúum lágmarksafkomu þegar að lífeyristöku kemur, hvort sem það er vegna aldurs, örorku eða atvinnuleysis. Réttindi í almannatryggingakerfinu eru háð búsetu í landinu og miðast full réttindi í kerfinu við 40 ára búsetu í landinu á aldrinum 16-67. Með skemmri búsetu minnka réttindin hlutfallslega.

Eitt megineinkenni á lífeyri og bótum almannatrygginga er að upphæðir sem í hlut lífeyris- eða bótaþega koma eru tekjutengdar, þannig að þær skerðast vegna annarra tekna, svo sem úr lífeyrissjóðum, vegna launaðrar vinnu eða vegna fjármagnstekna og sparnaðar.

Lífeyrir almannatrygginga tryggir lágmarksafkomu lífeyrisþega og vegna víðtækra tekjutenginga eða skerðinga vegna annarra tekna kemur hann því fyrst og fremst til tekjulægri lífeyrisþega. Hann hefur því jafnandi áhrif á tekjuskiptinguna í landinu.

Lífeyrisgreiðslur úr lífeyrissjóðunum eru byggðar á uppsöfnuðum réttindum á grundvelli iðgjalda sem sjóðfélagar greiða til sjóðanna á starfsferlinum og ávöxtun sjóðanna yfir tíma. Réttindin eru í hlutfalli við inngreiðslur og miðast við hlutfall af þeim launum sem iðgjöld voru greidd af á starfsferlinum. Lífeyrisgreiðslur lífeyrissjóðanna verða að mestu leyti á endanum hlutfall af þeim launum sem viðkomandi hafði á starfsferlinum. Þó er viðbúið að lífeyrir lífeyrissjóðanna jafni tekjur að einhverju leyti, til dæmis með því að bæta ævitekjur þeirra sem missa heilsu á starfsferlinum og fara á örorkulífeyri og hið sama á við um konur sem hafa lengri meðalævi en karlar. Jöfnunaráhrif lífeyris almannatrygginga eru þó mun meiri. Öllu vinnandi fólk er skylt að greiða iðgjöld til lífeyrissjóða af atvinnutekjum sínum.

Markmið lífeyrissjóðanna hefur lengst af verið að sjóðfélagar á almennum markaði fái minnst 56% af þeim launum sem iðgjöld voru greidd af, miðað við að iðgjöldin hafi numið samtals 10% af launum. Lífeyrissjóðir opinberra starfsmanna hafa hins vegar meiri uppsöfnun réttinda á ári hverju og lofa um 76% af þeim launum sem iðgjöld voru greidd af með fullri uppsöfnun réttinda. Af því leiðir að mikill munur hefur verið á lífeyriskjörum opinberra starfsmanna og starfsmanna á almennum markaði. Frá 2016 hafa iðgjöldin á almennum markaði verið hækkuð í 15,5% til að jafna lífeyriskjör milli opinberra og almenna markaðarins. Það á að geta fært lífeyrisþegum framtíðarinnar sem þau iðgjöld greiða allan starfsferilinn meira en 70% af meðallaunum starfsævinnar. En það mun taka tæp 40 ár í viðbót að koma að fullu til framkvæmda, með álegri uppsöfnun meiri réttinda. Þeir sem fá minna frá lífeyrissjóðum fá að öðru jöfnu meira frá almannatryggingum, þannig að það kerfi dregur úr muninum. En spurningin er hvort sú jöfnun nær nóg langt. Það skoðum við síðar í kaflanum (í hluta III.2.3).

Eignir lífeyrissjóðanna sem nýttar eru til greiðslu lífeyris byggja ekki einungis á greiddum iðgjöldum heldur einnig á ávöxtun eigna sjóðanna til lengri tíma. Ávöxtun eigna lífeyrissjóðanna er því mjög mikilvæg til að tryggja að sjóðirnir geti á endanum staðið við þau loford sem í réttindauppsöfnuninni og lífeyrislofordunum felast. Án viðunandi ávöxtunar, sem er skilgreind sem að lágmarki 3,5% raunávöxtun á ári, þá þyrfti að skerða lífeyrisréttindi þegar að lífeyristöku kemur. Ávöxtun sveiflast frá ári til árs með sveiflum fjármálamarkaðanna en mestu máli skiptir að langtíma ávöxtun sé yfir 3,5% lágmarkinu um hreina raunávöxtun (sjá nánar skýrslu höfunda *Árangur íslenska lífeyrissjóðakerfisins*).

Þriðja stoð lífeyriskerfisins er valfrjáls séreignasparnaður. Launafólk getur lagt allt að 4% af launum sínum í séreignasparnað og kemur þá 2% framlag frá launagreiðanda því til viðbótar. Séreignasparnaðurinn lýtur öðrum reglum um útgreiðslu og er ekki hluti af samtryggingarkerfi lífeyrissjóðanna. Vegna þess að séreignasparnaður er valfrjáls þá nýtir ekki allt launafólk sér hann. Það eru einkum þeir launlægri sem ekki safna séreignasparnaði og því eykur séreignasparnaðarkerfið ójöfnuð tekna meðal lífeyrisþega að nokkru leyti. Þegar stjórnvöld heimila skattfrjálsa úttöku séreignasparnaðar til niðurgreiðslu húsnæðisskulda þá eru þau að veita fríðindum til tekjuhærri hópanna í samfélaginu, það er þeirra sem nýta sér séreignasparnað í meiri mæli og í hærri upphæðum.

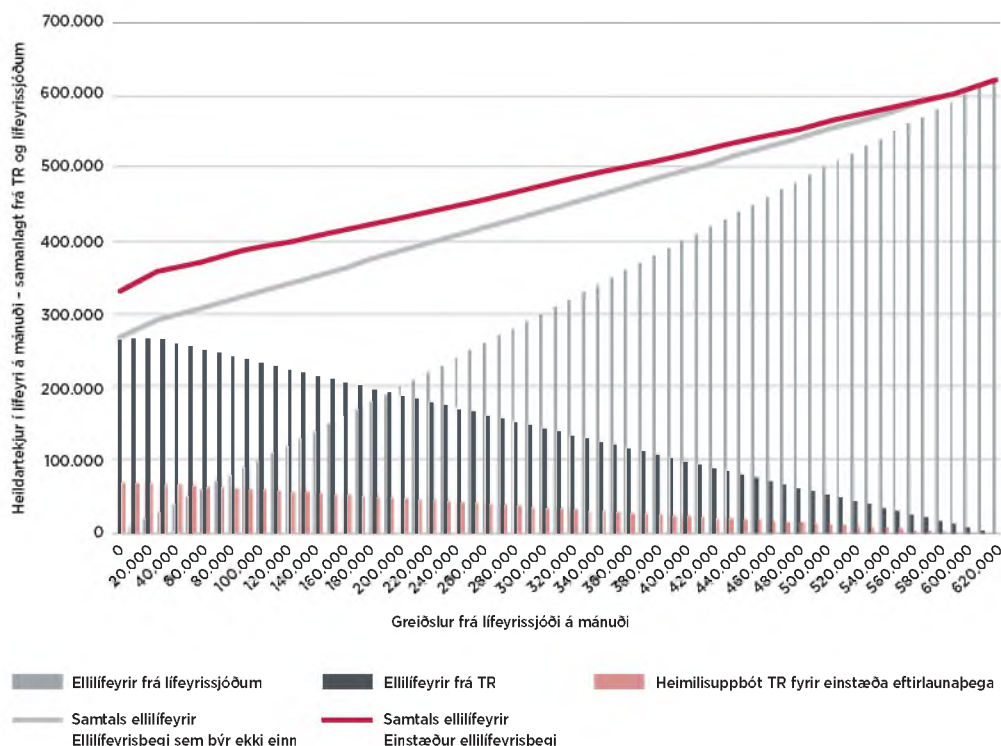
Á heildina lítið er það atvinnuþátttaka og iðgjaldagreiðslur á starfsferlinum, árangur við ávöxtun eigna lífeyrissjóðanna, og samspil lífeyrissjóða og almannatrygginga sem að stærstum hluta ákvarða raunveruleg lífeyriskjör eftirlaunafólks og öryrkja. Séreignasparnaður bætist svo við, ásamt atvinnutekjum ef lífeyrisþegi vinnur með lífeyristökunni og fjármagnstekjum sem viðkomandi kann að hafa af eignum, en skattgreiðslur dragast frá. Það sem eftir stendur eru ráðstöfunartekjur lífeyrisþega (Ebbinghouse 2011 og 2021).

III.2 Virkni lífeyriskerfisins – samspil og skerðingar

Þrennt er mikilvægast í samspili almannatrygginga og lífeyrissjóðanna:

- **Upphæð óskerts lífeyris almannatrygginga.** Þessi upphæð ræður því hvað þeir sem eingöngu stóla á almannatryggingar fá, án skerðinga vegna annarra tekna. Því hærri sem þessi grunnur er því betri verður afkoma lágtekju-lífeyrisþega almennt. Þessi upphæð er oft mæld í hlutfalli við lægstu laun á vinnumarkaði en það er þó ekki sjálfgefið viðmið. Eðlilegra væri að miða hana við tiltekið hlutfall af meðallaunum í samfélaginu, til dæmis 60% af miðlaunum.
- **Frítekjumörk.** Þau skilgreina frelsi frá skerðingarreglunum, það er hve mikið af öðrum tekjum lífeyrisþegi má hafa án þess að greiðslur frá TR byrji að skerðast. Því hærri sem þau eru þeim mun minni eru áhrif skerðinga vegna annarra tekna en frá TR.
- **Skerðingarhlutfallið.** Það ræður því hversu hratt greiðslur almannatrygginga eru lækkaðar þegar aðrar tekjur fara upp fyrir frítekjumörkin. Skerðingarhlutfallið ræður því hversu hátt upp eftir tekjustiganum lífeyrisþegar fá einhverjar bætur frá almanna-tryggingum, í samspili við grunnupphæðina og frítekjumörkin.

Samspil greiðslna frá TR og lífeyrissjóðum 2021 – upphæðir á mánuði

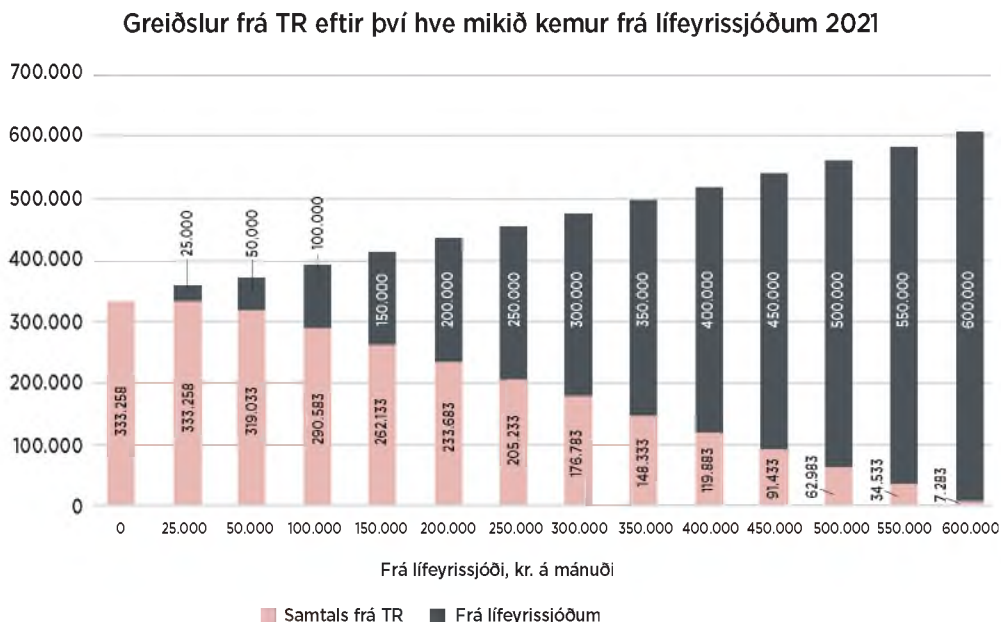


Mynd III.1 Framlag almannatrygginga og lífeyrissjóða eftir tekjubilum. Miðað við ellilífeyrisþega sem búa einir eða í sambúð á árinu 2021. Heimild: Landssamtök lífeyrissjóða.

Í dag er það svo að þegar aðrar tekjur eru komnar í námunda við 600.000 krónur á mánuði þá hætta fólk að fá nokkuð frá almannatryggingum, eins og sjá má á mynd III.1 hér að neðan. Greiðslur frá lífeyrissjóðum eru hins vegar án nokkurra takmarkana annarra en þeirra sem koma af tekjum á starfsferlinum sem iðgjöld eru greidd af. Þeir sem hæstar tekjur höfðu á starfsferlinum geta þannig fengið miklu hærri upphæðir en sýndar eru á myndinni.

Á myndinni má sjá hvernig greiðslur frá TR breytast með stighækkandi greiðslum frá lífeyrissjóðum. Greiðslurnar frá lífeyrissjóðum eru ljósu súlurnar og upphæð þeirra er sýnd á lárétta ásnum, þær hækka um 20.000 kr. á hverju bili. Svörtu súlurnar sem fara lækkanði eftir því sem greiðslur frá lífeyrissjóðum hækka eru ellilífeyrir almannatrygginga (TR). Þær fjara út þegar greiðslur frá lífeyrissjóðum nálgast 600.000 krónur á mánuði. Neðstu súlurnar eru svo heimilisuppbót sem þeir fá til viðbótar sem búa einir og leggjast þær við ellilífeyrinn frá TR. Gráa lína sýnir upphæð einstaklings sem býr með öðrum (hjón/sambúðarfólk) í heildartekjur - samanlagt úr lífeyrissjóðum og frá TR. Svarta línan bætir svo við heimilisuppbótinni og sýnir heildartekjur ellilífeyrisþega sem býr einn.

Mynd III.2 sýnir einfaldaða mynd af samspili heildargreiðslna frá TR og lífeyrissjóðum.



Mynd III.2 Samspili heildargreiðslna frá TR og lífeyrissjóðum, eftir tekjubílum greiðslna frá lífeyrissjóðum (lárétti ásin).

Hámarkslífeyrir TR nær upp að 25.000 króna frítekjumarkinu (ef einungis er um lífeyrissjóðstekjur að ræða til viðbótar) en eftir það skerðist hann bratt og fjarar út við um 600.000 krónur á mánuði frá lífeyrissjóðum. Svarti súlnahlutinn á þessari mynd sýnir upphæðina sem kemur frá lífeyrissjóðum og á lóðréttu ásnum má sjá upphæð samantlagðra lífeyristekna (gráu og svörtu súlnahlutarnir samantlagðir).

Fyrir örorkulífeyrisþega er virknin svipuð í grunninn og hjá ellilífeyrisþegum, greiðslur frá TR lækka með hækkandi greiðslum frá lífeyrissjóðum, en ólíkt því sem er hjá ellilífeyrisþegum stöðvast skerðingin við um 450.000 krónur á mánuði frá lífeyrissjóði og helst þannig þó greiðslur úr lífeyrissjóði hækki meira (sjá nánar um mun elli- og örorkulífeyris TR í kaflahluta III.3 hér að neðan). Hins vegar eru greiðsluflokkar öryrkja hjá TR fleiri og myndin fyrir þá því flóknari, því þeirra lífeyriskerfi tók ekki þeim einföldunarbreytingum sem urðu á ellilífeyri TR árið 2016. Öryrkjar búa því í meginráttum enn við þá skipan sem var sett árið 2008, er lágmarksframfærslutrygging var innleidd (m.a. með krónu á móti krónu skerðingum - sjá hér að neðan um breytingu á því).

Á meðan ellilífeyrisþegar fá ellilífeyri og þeir sem búa einir fá heimilisuppbót að auki, er myndin hjá örorkulífeyrisþegum þannig að fyrst kemur örorkulífeyrir (samsvarandi endurhæfingarlífeyrir fyrir þá sem eru í endurhæfingu), aldursbundin uppbót, sem er jafn há örorkulífeyrinum fyrir þá sem verða öryrkjar 24 ára eða yngri, en hún lækkar svo með hækkandi aldri. Þá kemur tekjutrygging og loks heimilisuppbót fyrir þá sem búa einir. Því til viðbótar er lágmarksframfærslutrygging sem tryggir að allir sem fá minna en 335.258 krónur (búa einir) eða minna en 265.044 (hvort hjóna/sambúðarfólks) séu hækkaðir upp í þessi viðmið (tölurnar eru fyrir

2021). Þessar upphæðir eru þannig hámarkið sem öllum með réttindi lífeyrisþega eru tryggð (ef engar aðrar tekjur koma til). Allar tekjur sem svo kunna að bætast við hjá fólki í þessari stöðu skerða lágmarksframfærslutrygginguna um tvo þriðju (var áður skert króna á móti krónu). Sjá nánar á upplýsingablöðum Tryggingastofnunar ríkisins sem sýna lífeyrisþætti, upphæðir einstakra bótaflokka, frítekjumörk og útreikninga í Viðauka II aftan við megintexta skýrslunnar.

Síðan þarf einnig að taka áhrif atvinnutekna og fjármagnstekna inn í myndina. Ellilífeyrisþegar mega hafa 100.000 krónur á mánuði í atvinnutekjur án þess að þær skerði lífeyri TR og öryrkjar mega hafa 109.600 krónur áður en til skerðinga vegna þeirra kemur. Í næsta kafla gerum við grein fyrir hlut atvinnutekna (og fjármagnstekna) í heildartekjum lífeyrisþega, þegar við sýnum samsetningu heildartekna ellilífeyrisþega og örorkulífeyrisþega, eftir ólíkum tekjubílum, sem byggt er á tekjugögnum úr skattskrá Ríkisskattstjóra. Þá fjöllum við frekar um neikvæð áhrif skerðinga á atvinnuþátttöku í kafla III.3. og í Viðauka I er sýnt nánar hvernig atvinnutekjur skerða greiðslur frá TR til öryrkja.

III.2.1 Upphæðir óskerts lífeyris almannatrygginga, frá 1990 til 2021

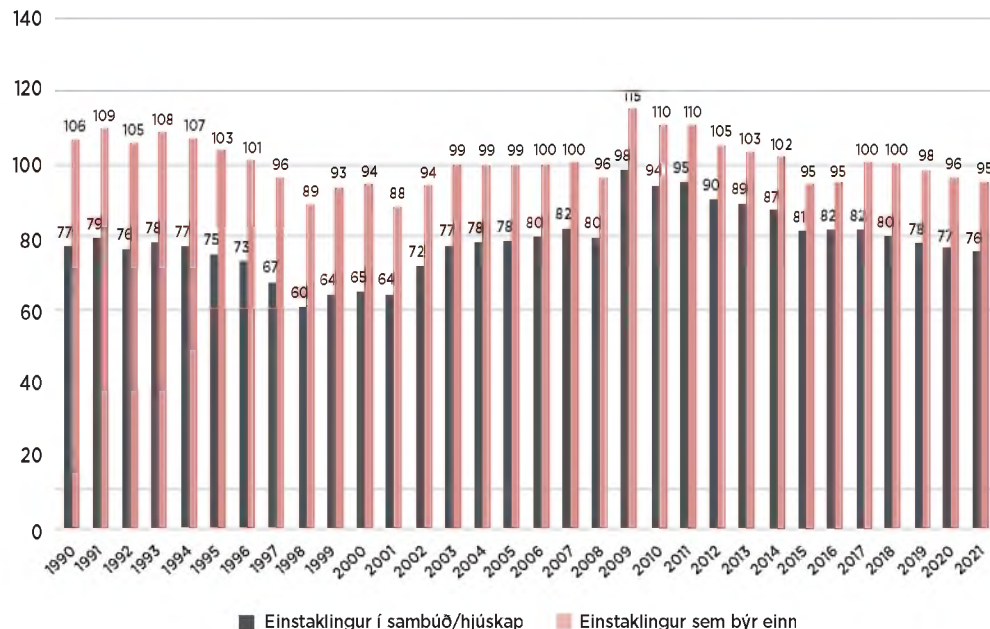
Grunnurinn að þeim kjarabótum sem lífeyrir almannatrygginga færir lífeyrisþegum liggur í upphæð óskerts lífeyris, til elli- eða örorkulífeyrisþega. Þetta er sú upphæð sem er skert þegar aðrar tekjur fara upp fyrir frítekjumörkin. Grunnupphæðin skiptir því miklu máli - ekki síst fyrir lágtækju-lífeyrisþega.

Þessi upphæð hefur verið ákveðin með breytilegum hætti á síðustu áratugum. Áður fyrr var hún bundin ákveðnum lágsta taxta verkafólks hjá Dagsbrúnu/Eflingu en í seinni tíð hefur hún verið ákveðin árlega af stjórnvöldum við frágang fjárlaga fyrir næsta ár.

Samkvæmt gildandi lögum um almannatryggingar (nr. 100/2007; 69. grein) skulu upphæðir bóta/lífeyris ákveðnar með eftirfarandi hætti: „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.“ Þannig hefur þetta verið frá því á tíunda áratug síðustu aldar. Lögin gera ráð fyrir að tekið sé mið af launaþróun en viðbótartrygging átti að felast í því að ef launahækkanir séu tímabundið minni en verðlagshækkun (tími kaupmáttarskerðingar, t.d. í kreppum) þá skyldi lífeyrisþegum tryggt að halda kaupmætti bótanna með því að þær hækki aldrei minna en verðlag. Stjórnvöld hafa hins vegar ítrekað vikið frá þessu ákvæði laganna, eins og sjá má af mynd III.3.

Óskertur lífeyrir TR sem % lágmarslauna á vinnumarkaði

Hjón og einhleypir, 1990–2021



Mynd III.3 Þróun óskertra bóta/ellilífeyris TR í samanburði við þróun lágmarslauna á vinnumarkaði, 1990 til 2021. Heimild: TR og Efling-stéttarfélag.

Algennt hefur verið að miða óskertan lífeyri einhleypis lífeyrisþega (sem býr einn) við lágmarslaun á vinnumarkaði (ljósu súlurnar), en hvort hjóna eða sambúðarfélks hefur svo fengið talsvert minna eða sem nemur heimilisuppbótinni (svörtu súlurnar). Báðar þessar tölur eru sýndar sem hlutfall lágmarslauna á myndinni. Athyglisvert er að fylgja þróuninni yfir þetta tímabil og velta upp skýringum á helstu sveiflum.

Ef bókstaf laganna hefði verið fylgt allt tímabilið hefði niðurstaðan verið 100 fyrir einhleypa á hverju ári. Við sjáum hins vegar að tölurnar fyrir einhleypa hafa í reynd sveiflast frá 88% (árið 2001) og upp í 115% af lágmarslaunum (árið 2009), en hjá sambúðarfólki voru þær frá 60% (árið 1998) til 98% (árið 2009) af lágmarslaunum á vinnumarkaði.

Þau tímabil þar sem óskertur lífeyrir TR var hærri en lágmarslaun á vinnumarkaði, það er 1990 til 1996 og 2009 til 2014 voru annars vegar í tíð ríkisstjórnar Alþýðuflokks og Sjálfstæðisflokks (með Jóhönnu Sigurðardóttur sem félagsmálaráðherra) og í tíð vinstri stjórnarinnar eftir hrun (þar sem Jóhanna Sigurðardóttir var forsætisráðherra til 2013). Á fyrria tímabilinu voru óskertar bæt看 almannatrygginga ekki aðeins hærri en lágmarslaun heldur voru þær einnig tekjuskattlausar, eins og við sýnum í kafla V. Í tíð næstu ríkisstjórnar (Sjálfstæðisflokks og Framsóknar) sem tók við völdum árið 1995 lækkuðu bæturnar niður fyrir lágmarslaun, fyrst niður í 89% fyrir einhleypa og 60% fyrir sambúðarfólk árið 1998 og svo í 88% og 64% árið 2001.

Í kjölfar þess hófu samtök lífeyrisþega, bæði Öryrkjabandalag Íslands og samtök eldri borgara, harðari baráttu fyrir hækkun bótanna, sem skilaði nær jöfnun við lágmarslaun fyrir einhleypa í aðdraganda Alþingiskosninga árið 2003. Hlutfallið fyrir sambúðarfólk var þá 77% og hækkaði smám saman upp í 82% árið 2007.

Síðan kom hrunið árið 2008, með miklu gengisfalli, verðbóluskoti og mikilli lækkun kaupmáttar og alvarlegum skuldavanda heimila. Stjórnvöld brugðust við því, undir forystu Jóhönnu Sigurðardóttur, með því að hækka óskertu bæturnar frá almannatryggingum um nálægt 20% frá 1. janúar 2009, með það að markmiði að halda lífeyrisþegum fyrir ofan fátæktarmörk í gegnum kreppuna (Stefán Ólafsson 2019). Niðurstaðan var sú að óskertar bætur einhleypra fóru um 15% yfir lágmarkslaun og fyrir sambúðarfólk tókst nánast að jafna bæturnar lágmarkslaunum (98%). Það er það hæsta sem þær bætur náðu á tímabilinu öllu, því eftir árið 2009 lækkaði hlutfall bótanna aftur, fyrst með því að lágmarkslaun hækkuðu meira á árunum 2010 og 2011 og síðan með því að stjórnvöld hafa tregast við að láta bætur TR fylgja lágmarkslaunum að fullu.

Þannig má sjá glögglega á myndinni að lífeyrisþegar sem hafa stólað að umtalsverðu leyti á lífeyri almannatrygginga (þ.e. þeir sem hafa minna úr lífeyrissjóðum) drógust aftur úr lágmarkslaunum á vinnumarkaði í kjölfar hámarksins sem náðist árið 2009. Ný lægð varð árin 2015 og 2016, en þá hækkuðu bætur einhleypra ellilífeyrisþega sem búa einir sem hluti af samþykkt breytinga til einföldunar á bótaflokkum almannatrygginga 2016, ásamt því að skerðingar voru auknar umtalsvert (eins og áður hefur verið frá greint). Sú breyting átti að tryggja lífeyrisþegum jöfnun við lágmarkslaunatryggingu á vinnumarkaði. Það hélt þó aðeins í tvö ár, því frá og með 2019 til 2021 skirtust stjórnvöld enn á ný við að láta bætur TR hækka í takti við lágmarkslaun á vinnumarkaði, að yfirlögðu ráði að því er virðist. Því vantar nú um 5% upp á að óskertur lífeyrir fyrir einhleypa nái lágmarkslaunum og hvort hjóna/sambúðarfólks fær einungis um 76% af lágmarkslaunum á árinu 2021.

Samtök lífeyrisþega hafa því átt í erfiðleikum með að fá að halda jöfnuði óskertra bóta við lágmarkslaun á vinnumarkaði, þó lögin virðist eiga að tryggja það.¹⁹ Raunar má segja að langtímaþróunin frá árinu 2009 sé meira og minna niður á við, eins og myndin sýnir, og heldur meira fyrir sambúðarfólk en einhleypa. Þessi þróun öll sýnir að við rammann reip hefur lengst af verið að draga og sérstök pólitísk áhrif eða að sérstakar aðstæður hafi þurft til að koma lífeyrinum lítillega upp fyrir lágmarkslaun.

Í þessu samhengi er rétt að hafa í huga að það er ekkert náttúrulögmál að óskertur lífeyrir almannatrygginga megi ekki vera hærri en lægstu laun á vinnumarkaði, þó sumir stjórnmálamenn og hagfræðingar hafi oft talað þannig hér á landi. Oftast hefur rökstuðningurinn fyrir þessu sjónarmiði verið sá að það dragi úr vinnuvilja fólks og fjölgi lífeyrisþegum sem vilja frekar draga fram lífið á bótum en vinna, ekki síst hefur þessu verið beint að notkun örorkulífeyrisins. Þessi hugsun felur í sér þann dóm að fólk sem missir vinnugetu vegna heilsubrests snemma á lífsleiðinni verði þar með dæmt til að verða einnig tekjulægsti hópur samfélagsins til viðbótar við heilsubrestinn. Í slíkum tilvikum er um að ræða gildismat en ekki náttúrulögmál. Auk þess hafa kannanir meðal örorkulífeyrisþega og atvinnulausra ítrekað sýnt fram á mikinn vinnuvilja þessara hópa, enda er gildi vinnu mikið fyrir sjálfsvirðingu og þátttöku í samfélaginu.

Rétt er líka að hafa í huga í þessu samhengi að lægstu laun eru oft einungis fyrir skólafólk eða nýliða á vinnumarkaði (þar á meðal innflytjendur), sem svo vinna sig upp launastiga vinnumarkaðarins og njóta oft yfirborgana að auki. Öryrkinn sem ekki náði að safna umtalsverðum rétti í lífeyrissjóði fyrir heilsumissi er hins vegar fastur á lágmarkstaxtaviðmiðinu, sem illa heldur til lengdar, eins og hér hefur verið sýnt. Þar að auki er honum refsað harkalega með skerðingum lífeyris almannatrygginga ef hann skyldi hafa einhverja vinnugetu fyrir hlutastarf

¹⁹ Sjá ítarlega umfjöllun Kolbeins H. Stefánssonar um sambærilega þróun hjá örorkulífeyrisþegum í skýrslunni "Lásar gera einungis gagn ef þeir eru læstir. Um 69. grein laga um almannatryggingar" (ÖBÍ 2020).

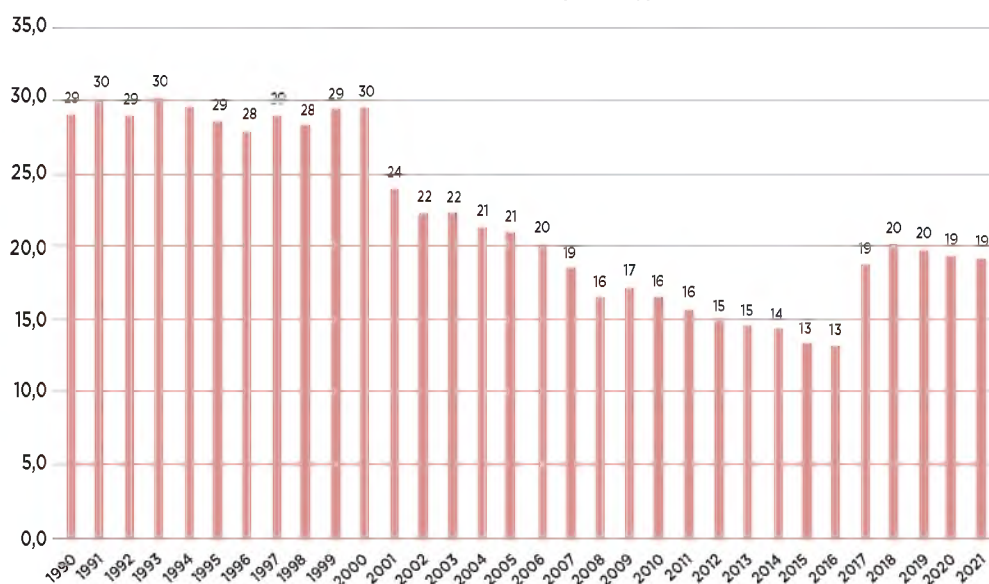
á sérstöku sviði, jafnvel svo að erfitt er að sjá að slík atvinnuþátttaka borgi sig. Á þessu sviði eru margir brestir í almannatryggingakerfinu ef markmiðið er að tryggja heilsulitlu fólki mannsæmandi afkomu og möguleika á þátttöku í samfélaginu, einnig með einhverri atvinnuþátttöku samhliða töku lífeyris.

Annað sem er rétt að skoða í þessu samhengi er munurinn á lífeyrisgreiðslum almanna-trygginga til hjóna/sambúðarfólks og einhleypa sem búa einir. Þessi munur er mikill á Íslandi samanborið við sumar nágrannaþjóðirnar og hann hefur verið mjög breytilegur yfir tíma, eins og mynd III.4 sýnir.

Á tímabilinu frá 1990 til 1999 var munurinn um 30%, sem segir að hjón eða sambúðarfólk fékk hvort um sig einungis um 70% af því sem einhleypir er bjuggu einir fengu. Rökin fyrir þessum mun eftir hjúskaparstöðu voru yfirleitt þau að sambúðarform fæli í sér samlegðaráhrif í framfærslukostnaði sem réttlætti lægri lífeyrir til framfærslu. Þetta er að vissu leyti gamaldags viðhorf, líkt og þegar enn var við lýði í örorkulífeyrisbótakerfinu að tengja lífeyri öryrkja í sambúð við tekjur makans. Ef makinn hafði þökkalegar tekjur þá rýrnaði lífeyrir þess heilsulausa og þar með sjálfstæði hans/hennar. Þetta var réttlætt með því að makinn gæti séð fyrir viðkomandi. Þetta fyrirkomulag var mjög umdeilt út frá mannréttindasjónarmiði um sjálfstæði einstaklinga og var lagt af á árinu 2008. Í samfélagi sem býr við nær jafna atvinnuþátttöku hjóna yfir stærstan hluta starfsferils eru slík sjónarmið úrelt, sérstaklega þegar slík mismunun verður mikil.

Frávik ellilífeyrisþega frá lágmarkslaunum (%)

Munur sambúðarfólks og einhleypa



Mynd III.4 Munur á greiðslum til sambúðarfólks og einhleypa; sýnt sem hlutfall lágmarkslauna. Heimild: Sjá mynd III.3.

Raunar virðst hafa fjarð undan því sjónarmiði að skammta sambúðarfólki svona miklu minni lífeyri frá almannatryggingum en einhleypum eftir árið 2000 (sbr. mynd III.4), því þá dró úr muninum reglulega allt til ársins 2016, er munurinn var kominn niður í 13% (sambúðarfólk fékk þá 87% af því sem einhleypir fengu). Þó var með breytingu almannatryggingalaganna sem gerðar voru 2016 (og áttu fyrst og fremst að vera til að einfalda kerfið) gengið enn á ný á hlut sambúðarfólks, með því að auka muninn aftur upp í 19-20% sem haldist hefur til þessa árs (sambúðarfólk fær nú um 80% af því sem einhleypir fá).

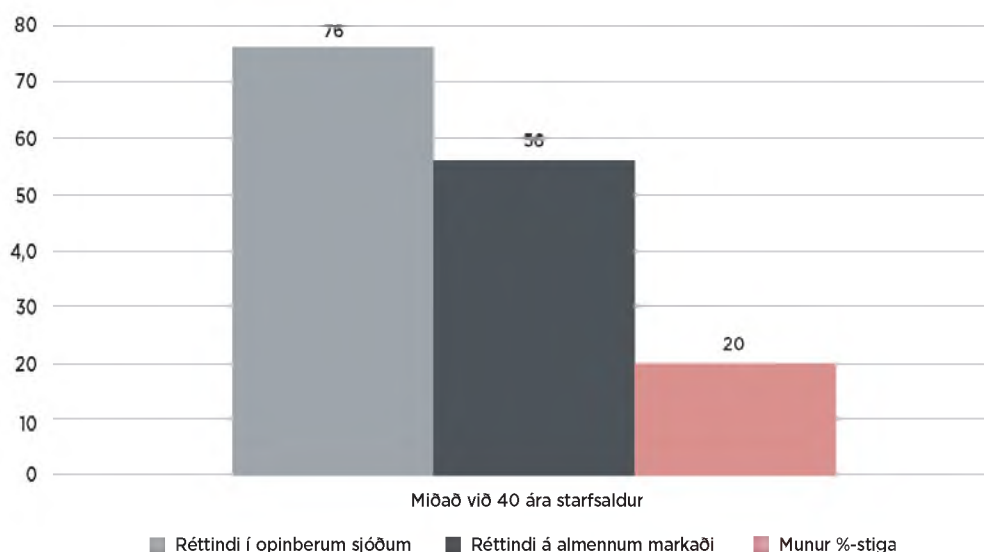
Óskertur ellilífeyrir almannatrygginga fyrir einhleypa sem búa einir var hækkaður til jafns við lágmarkslaun (en ekkert fyrir sambúðarfólk) árið 2016-17. Á hinn bóginn máttu flestir lífeyrisþegar almannatrygginga setta sig við auknar skerðingar og skertan hlut sambúðarfólks (sbr. mynd III.3). Þannig hefur það oft verið þegar stjórnvöld láta undan kröfum um umbætur á almannatryggingakerfinu að þau bæta á einu sviði en rýra réttindi um leið á öðru, þannig að heildarábatinn verður takmarkaðri en virðist við fyrstu sýn.

Þessi munur milli þeirra lífeyrisþega sem búa einir og í sambúð virðist vera heldur mikill miðað við það sem tíðkast í öðrum vestrænum lífeyriskerfum. Hjá skerðingaglöðum Áströlum er þessi munur á bilinu 10-11%, eða um helmingur af því sem tíðkast á Íslandi. Í Svíþjóð er munurinn eftir hjúskaparstöðu um 9%. Mikið álitamál er hversu mikill svona munur ætti að vera en þróunin yfir tíma og viðvarandi mikil óánægja meðal sambúðarfólks með lífeyriskjör sín bendir til að þessi munur sé of mikill á Íslandi. Rétt er að hafa í huga í þessu sambandi að konur safna oftari upp minni réttindum í lífeyrissjóðum vegna skertar atvinnuþátttöku sem tengist barneignum og einnig vegna þess að konur eru mun oftari í lægra launuðum störfum en karlar. Sá munur á lífeyriskjörum bætist við muninn á réttindum sem er í lífeyrissjóðum á almennum markaði og í opinbera geiranum.

III.2.2 Munur lífeyriskjara milli opinberra geirans og starfsmanna á almennum markaði

Annar munur sem tíðkast hefur lengi innan lífeyriskerfisins er mikill munur á lífeyriskjörum opinberra starfsmanna og starfsmanna á almennum markaði. Þessi munur kemur fram í því að uppsöfnun réttinda á hverju ári í fullu starfi er um 1,9% í lífeyrissjóðum opinberra starfsmanna en einungis um 1,4% á almennum markaði. Fyrir jafn langan starfsferil verður því munur á réttindum til lífeyrisgreiðslna eins og sýndur er á mynd III.5.

Uppsöfnun réttinda í opinberu og almennu lífeyrissjóðunum
(% af iðgjalastofni/meðal ævilaunum). Kerfið til 2016.



Mynd III.5 Munur á réttindauppsöfnun í lífeyrissjóðum opinberra geirans og á almenna markaðinum. Kerfið eins og það var til 2016. Hlutfall lífeyrisréttinda af þeim launum sem iðgjald var greitt af á fullum 40 ára starfsferli.

Eftir 40 ára fullan starfsferil getur opinber starfsmaður vænst þess að fá í lífeyri um 76% af meðallaunum starfsferilsins sem iðgjald var greitt af, en starfsmaður á almennum markaði einungis um 56%. Þetta er verulegur munur á lífeyriskjörum.²⁰

Almannatryggingar draga hins vegar úr þessum mun með því að þær greiða meira til þeirra sem hafa minna úr lífeyrissjóði, en þær jafna þetta þó ekki nema að hluta, eins og nú er (sjá nánar í kaflahluta III.2.3). Jöfnunin er meiri í allra lægstu tekjuhópum en eftir að fólk er komið með yfir 500.000 krónur á mánuði úr lífeyrissjóði þá er munurinn meira og minna eins og sýnt er á myndinni.²¹ Við tekjurnar geta svo bæst atvinnutekjur og fjármagnstekjur sem skerða lífeyri almannatrygginga (TR), auk greiðslna af séreignasparnaði sem ekki skerða lífeyri TR.

Árið 2016 var gerð breyting á iðgjöldum á almennum markaði sem miðaði að því að jafna lífeyriskjörin hvað réttindaávinning snertir milli starfsmanna á almennum markaði og í opinbera geiranum, jafna upp á við. Þessi breyting var innleidd á tveimur árum og var því orðin fullgild frá og með árinu 2018.²² En það mun taka hátt í 40 ár til viðbótar þar til hún verður farin að skila sér að fullu í jöfnun réttinda milli þessara geira vinnumarkaðarins.

Þetta dregur athygli að því að lífeyriskjör á almennum markaði eru enn og verða næstu áratugina talsvert lakari en í opinbera geiranum. Einfaldasta leiðin til að jafna þetta hraðar er að framlag almannatrygginga til lífeyriskjara aukist frá því sem nú er, með minni skerðingum gagnvart tekjum úr lífeyrissjóðum og þar með hærri greiðslum til þeirra sem minna hafa úr lífeyrissjóðum.

III.2.3 Ófullnægjandi uppsöfnun réttinda í lífeyrissjóðum á almennum markaði

Í merkilegri skýrslu frá árinu 2014, *Nægjanleiki lífeyrissparnaðar* eftir Stefán Halldórsson, Bjarna Guðmundsson, Björn Z. Ásgrímsson, Björn Bennewitz og Karen Íris Bragadóttur, sem unnin var í samvinnu við OECD og útgefin af Fjármálaeftirlitinu, kemur fram að þrátt fyrir að formlegt lífeyrisloforð lífeyrissjóðanna á almennum markaði sé 56% af meðallaunum starfsævinnar þá vantar stundum talsvert uppá að núverandi lífeyrisþegar og þeir sem fara munu á lífeyri á næstu árum ná þessu marki í réttindauppsöfnun.

Ástæður þessa geta tengst óreglulegum vinnuferli, það er að ekki takist að ná 40 ára iðgjaldagreiðslum af fullum launum til íslensku lífeyrissjóðanna (rof koma í starfsferil af ýmsum ástæðum, t.d. ef einungis voru unnin hlutastörf um tíma, hlé var gert vegna menntunar, veikinda eða barneigna, viðkomandi bjó erlendis hluta af starfsævinni o.fl.). Auk þess skiptir máli í þessu samhengi að lífeyrissjóðirnir sem stofnaðir voru í kjölfar kjarasamningana 1969 og tóku til starfa 1970 voru framanaf með ófullnægjandi réttindauppsöfnun og ávöxtun fyrsta áratuginn (sjá Gylfi Magnússon, “Söguleg ávöxtun lífeyrissjóða”, 2013).

²⁰ Þetta fyrirkomulag var ekki sist til að bæta opinberum starfsmönnum það að hafa lægri laun en tíðkuðust á almennum markaði, sem lengi vel nam um 15-20%. Lífeyrisloforðin um 76% og 56% af meðalævitekjum eru auðvitað væntigildi, því margt getur orðið til þess að þessi markmið náist ekki.

²¹ Nú á dögum fá betur settir opinberir starfsmenn (háskólamenntað fólk, embættismenn, stjórnendur) hærra lífeyrishlutfall af lægri launum en tíðkast fyrir sambærileg störf á almennum markaði. Hins vegar er stærsti hluti opinberra starfsmanna nú fólk með lægra menntastig og ófaglært fólk sem býr við lægri laun en fólk á almennum markaði, til dæmis starfsfólk við umönnun, leikskóla, kennslu í grunnskólum og ýmsa þjónustu. Úr þessum hópum opinberra geirans koma einnig fórnarlömb ófullnægjandi viðbóta almannatrygginga við lágan lífeyri úr lífeyrissjóðunum (sem stafar af lágum launum), ásamt láglaunafólki af almennum markaði. Rétt er því að hafa í huga að staða opinberra starfsmanna er ólík eftir hvort um er að ræða hærri eða lægri tekjuhópa.

²² Í dag er verið að heimila aukna notkun hluta lífeyrissparnaðarinnar (þ.e. hækkun iðgjaldanna sem innleidd var 2016-18, „tilgreinda séreign“) til að greiða niður húsnæðisskuldur. Ef mikil brögð verða að slíkr notkun mun það koma niður á jöfnun lífeyriskjara milli opinberra og einkageirans sem að var stefnt með hækkun iðgjaldanna. Ef fólk kys að taka alla hækkunina sem „tilgreinda séreign“ eða almennan séreignasparnað frekar en að setja hana alla í samtryggingu næst ekki sú jöfnun á lífeyriskjörum milli opinberra og einkamarkaðarinnar sem að var stefnt.

Iðgjöld voru auk þess í fyrstu ekki greidd af öllum launum, heldur einungis af dagvinnulaunum. Það var ekki fyrr en undir árið 1990 að farið var að greiða af heildarlaunum (yfirvinnutekjur og yfirborganir meðtaldar). Þá var nokkuð um það á fyrri árum að menn kæmu sér undan því að greiða iðgjöld, sem nokkuð algengt var meðal sjálfstætt starfandi einstaklinga. Loks voru iðgjöld framanaf full lág miðað við lífeyrisloforð. Þetta lagaðist sem sagt eftir 1990. Síðan eru einungis rúm 30 ár sem buðu upp á nær fulla uppsöfnun réttinda í lífeyrissjóðunum, að fyrri markmiðinu (56% af meðalævilaunum). Jafnvel þó menn hafi greitt iðgjöld af fullum launum frá þeim tíma þá vantar enn um 10 ár í fulla réttindaávinnslu og síðan eru margir að fara á lífeyri enn þann dag í dag og á næstu 15-20 árum sem eru af ofangreindum sökum með ófullnægjandi uppsöfnun til að ná þessu lífeyrisloforði um 56% af meðallaunum starfsævinnar. Og þá á enn eftir að vinna upp jöfnunina við opinbera starfsmenn sem hófst 2016-2018. Það eru því ýmis atriði sem skýra ófullnægjandi uppsöfnun lífeyrisréttinda í lífeyrissjóðunum á almennum markaði - og þar með þörf fyrir viðbætur frá almannatryggingum.

Í skýrslunni *Nægjanleiki lífeyrissparnaðar* (2014) er beitt vandaðri aðferð OECD við að kanna uppsöfnun réttinda í lífeyrissjóðum eins og þau stóðu í lok árs 2012 hjá þeim sem þá voru að greiða í lífeyrissjóð og síðan var lífeyrissparnaðurinn framreiknaður fyrir hvern og einn þeirra upp í fullan starfsferil, til að fá væntan lífeyri í hlutfalli við meðaltekjur og lokalaun. Þá var einnig skoðað hverju lífeyrir almannatrygginga og séreignasparnaður bætir við.

Þessi rannsókn sýndi meðal annars að um þriðjungur (32%) þeirra sem voru að greiða í lífeyrissjóð á árinu 2012 munu ekki ná 56% af meðaltekjum starfsævinnar frá lífeyrissjóðunum, af ofangreindum ástæðum. Aðrir fá meira en 56%, þannig að þarna er talsverður ójöfnuður í útkomum. En þegar munur starfsmanna í opinbera geiranum og á almennum markaði er skoðaður kemur fram að **um 41% starfsmanna í einkageira ná ekki 56% markinu en einungis 9% opinberra starfsmanna eru í þeirri stöðu**. Meðal lífeyrishlutfall af meðalævitekjum frá lífeyrissjóðum stoðar 2 er 84% í opinbera geiranum en 59% í einkageiranum (*Nægjanleiki lífeyrissparnaðar*, bls. 23 og 24). Þetta sýnir, auk munarins sem er á lífeyriskjörum opinberra og annarra starfsmanna á vinnumarkaði, að óregla og frávik í starfsferli skipta miklu máli fyrir endanleg lífeyriskjör einstaklinga. Vegna veikari réttindastöðu fólks á almennum markaði hafa slík frávik mun meiri áhrif þar.

Ef aðeins er litið til þeirra sem fá megnið af lífeyri sínum úr lífeyrissjóðum á almennum markaði (það er 90% eða meira) þá sýnir skýrslan *Nægjanleiki lífeyrissparnaðar* að þeir fá að meðaltali 54% af meðalævitekjum sínum í lífeyri frá lífeyrissjóðum og um 55% þeirra eru undir 56% markmiðinu. Þetta er algengara meðal eldri einstaklinga (75% hjá þeim sem eru 60-64 ára en um 41% hjá fólki á aldrinum 35 til 39 ára (*Nægjanleiki lífeyrissparnaðar*, bls. 28).

Lífeyrisgreiðslur frá almannatryggingum bæta þennan mun á lífeyri starfsmanna í opinbera og einkageirunum, en þó ekki að fullu. Miðað við tölur úr skýrslunni *Nægjanleiki lífeyrissparnaðar* (bls. 30) þá lækkar munurinn **einungis um þriðjung að meðaltali**, fer úr um 25% af meðalævitekjum í um 16% þegar lífeyrisgreiðslur frá almannatryggingum bætast við. Þetta er svo meira en meðaltalið hjá tekjulægstu lífeyrisþegunum og minna hjá þeim tekjuhærri. Þarna væri auðvitað hægt að beita almannatryggingum af meiri þunga til að jafna betur þennan stóra mun lífeyriskjara sem er hjá starfsmönnum í opinbera geiranum og á almennum markaði einkageirans. Þetta er munur sem mun vera til staðar í áratugi til viðbótar - í minnkandi mæli þó þegar á líður.

Réttindi í lífeyrissjóðum á almennum markaði ráðast almennt af skilgreindum iðgjöldum (SI) en ekki af skilgreindum réttindum (SR) eins og er í lífeyrissjóðum opinberra starfsmanna.²³ Þetta er aðstöðumunur, líkt og árlega réttindauppsöfnunin (1,9% á móti 1,4%). Lífeyrissjóðir á almennum markaði hafa stefnt að því að veita 56% af meðalævilaunum sem iðgjöld eru greidd af (og 72-76% eftir tæp 40 ár). Ef ávöxtun mistekst þá geta lífeyrissjóðirnir ekki staðið við þetta loforð og þurfa að skerða greiðslur eða hækka lífeyristökualdurinn.

Í opinbera geiranum fær starfsfólk í fullu starfi fulla uppsöfnun réttinda upp í 76% meðalævitekna, hvort sem ávöxtun gengur vel eða illa. Ríkið og sveitarfélög (atvinnurekendur opinberra starfsmanna) ábyrgjast þessi réttindi og greiða því það sem uppá kann að vanta í opinberu sjóðunum þegar kemur að greiðslu lífeyris.²⁴ Sem stendur er mikill halli á opinberu lífeyrissjóðunum sem veita þessi góðu réttindi (sjá nánar um það í skýrslunni Árangur Íslenska lífeyrissjóðakerfisins, eftir Stefán Andra Stefánsson og Stefán Ólafsson, 2020).

Þó hækkan iðgjalda til lífeyrissjóða á almennum markaði 2016 til 2018 (upp í 15,5%) hafi verið mikilvægt skref til jöfnunar lífeyriskjara almenna markaðarins í átt opinbera geirans, er rétt að ítreka að það mun taka hátt í 40 ár til viðbótar að komast að fullu til framkvæmdar með jafnri uppsöfnun réttinda. Á meðan þarf hlutverk almannatrygginga að vera veigamikill.

III.3 Skerðingar – ítarlegri greining

Hér hefur verið sýnt að skerðingar vegna tekjutenginga eru óvenju miklar á Íslandi og það er í reynd mikið frávik íslenska velferðarkerfisins frá norræna velferðarlíkaninu. Nú verður nánar sýnt hvernig virkni skerðinganna er, sérstaklega í samspili tekna frá lífeyrissjóðum og almannatryggingum (TR), sem eru þeir tekjuþættir er skipta þorra lífeyrisþega mestu máli (sjá nánar um það í kafla IV).

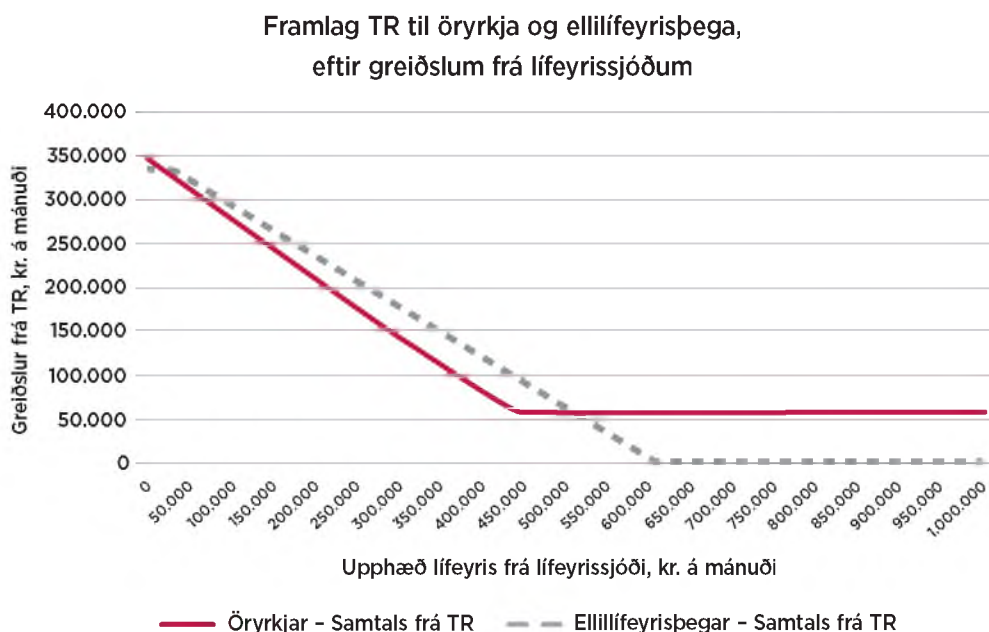
Mynd III.6 sýnir nánar hvernig greiðslur frá TR til öryrkja og ellilífeyrisþega breytast eftir því sem lífeyrir frá lífeyrissjóðum hækka (lárétti ásinn). Þetta sýnir í reynd framkvæmd skerðinganna vegna framlags lífeyrissjóðanna. Hjá ellilífeyrisþegum lækka greiðslur TR jafnt og þétt frá 25.000 króna frítekjumarkinu uns þær fjara út þegar lífeyrir frá lífeyrissjóði nær um 600.000 krónum á mánuði. Á upplýsingablöðum TR í viðauka við skýrsluna má sjá nánar hvernig þetta kemur fram í einstökum bótaflokkum, bæði hjá örorku- og ellilífeyrisþegum.

Hjá örorkulífeyrisþegum er myndin svolítið frábrugðin, enda búa þeir enn við skipulag bótaflokka almannatrygginga sem var í gildi hjá ellilífeyrisþegum til ársins 2016. Miðað er við örorkulífeyrisþega sem hefur fengið örorkumat á miðjum starfsferli (við 40 ára aldurinn), en þá hefur aldursbundna uppbótin lækkað úr rúmum 49.000 krónum í rúmar 7.000 krónur á mánuði. Greiðslur til öryrkja eru ívið hærri innan 25.000 króna frítekjumarkans (vegna aldursbundnu uppbótarinnar – og væru enn hærri ef viðkomandi hefði fengið örorkumat fyrr á ævinni). Síðan fá öryrkjar minna en ellilífeyrisþegar frá TR allt upp að 500.000 króna greiðslu úr lífeyrissjóði (svarta línan á myndinni), en þá hætta greiðslur til öryrkja frá TR að skerðast (örorkulífeyrisþegar halda grunnlífeyrinum og aldursbundnu uppbótinni alveg óháð upphæð tekna þeirra frá lífeyrissjóði, líkt og gildi um grunn ellilífeyrinn til 2016). Þannig halda örorkulífeyrisþegar 57.316 krónum á mánuði frá TR áfram þó greiðslur til þeirra úr lífeyrissjóðum haldi áfram að hækka, en allar greiðslur TR til ellilífeyrisþega fjara út við 600.000

²³ Skilgreind réttindi eru að visu einungis í B-deild Lífeyrissjóðs opinberra starfsmanna, sem hefur verið lokað síðan fyrir aldamót, en A-deildin er hins vegar með sömu uppsöfnun réttinda. Þá er greitt hlutfall af föstum launum í B-deild en af heildarlaunum í A-deild.

²⁴ Ríkið hefur nýlega samið um að draga sig út úr ábyrgðinni á réttindum í A-deildinni en lagði fram sjóð til að baktryggja getu deildarinnar til að standa við lífeyrisloforð, að minnsta kosti tímabundið. Iðgjöld til A-deildar (ásamt ávöxtun) eiga til lengri tíma að standa að standa undir lífeyrisgreiðslum A-deildarinnar, sem nálgast þar með skipanina sem er í lífeyrissjóðum á almennum markaði.

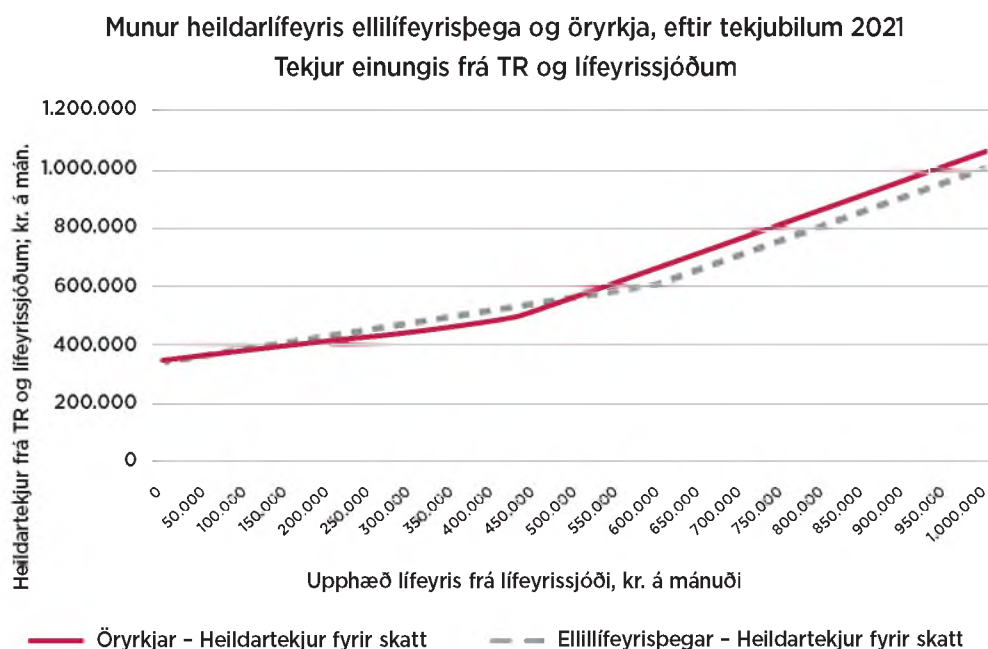
króna greiðslur úr lífeyrissjóðum (brotna línan á myndinni). Þessi munur er afleiðing þeirra breytinga sem gerðar voru á fyrirkomulagi ellilífeyris TR árið 2016, en fram að þeim tíma var lítill munur á greiðslufyrirkomulagi elli- og örorkulífeyrisþega (nema helst hvað varðar aldursbundnu uppbótina).



Mynd III.6 Samspil TR og lífeyrissjóða: Framlag TR til öryrkja og ellilífeyrisþega, eftir tekjum frá lífeyrissjóði; krónur á mánuði árið 2021. Miðað er við að öryrki hafi fengið örorkumat við 40 ára aldur. Heimild: TR.

Á mynd III.7 má sjá hvernig samspil TR og lífeyrissjóða skilar heildarlífeyristekjum til beggja hópa lífeyrisþega og um leið má sjá þar vísbendingu um hvernig breyting ellilífeyrisins hjá TR kemur út í samanburði við lífeyriskjör öryrkja – eins og þau endurspeglast í heildarlífeyri (svo geta lífeyrisþegar einnig haft atvinnutekjur og fjármagnstekjur, eins og sýnt er í næsta kafla). Þetta eru samanlagðar greiðslur beggja meginstöða lífeyriskerfisins (TR og lífeyrissjóða).

Eins og sjá má eru ellilífeyrisþegar með hærri lífeyristekjur en öryrkjar þegar tekjur frá lífeyrissjóðum eru á bilinu 25.000 kr. á mánuði til um 500.000 króna (mestu munar um 40.000 kr. við 400 þúsund krónur frá lífeyrissjóði), en eftir það eru öryrkjar með hærri samanlagðar lífeyrisgreiðslur, sem nemur upphæð grunn örorkulífeyrisins og aldursbundnu uppbótinni (alls um 57.000 krónur miðað við örorkumat við 40 ára aldur). Hins vegar er þess að geta að flestir örorkulífeyrisþegar eru með tekjur frá lífeyrissjóðunum fyrir neðan 550.000 krónur á mánuði og því má segja að þeir fari halloka út úr þessum samanburði.



Mynd III.7 Munur heildarlífeyris örorku- og ellilífeyrisþega, eftir upphæð lífeyris frá lífeyrissjóði. Aldursuppbót miðast við að örorkumat hafi fengist við 40 ára aldur, nálægt miðjum starfsaldri. Heimild: TR.

Breytingin sem gerð var á ellilífeyrinum hjá TR árið 2016 fól í sér hækkun skerðingarhlutfalls og minnkun frítekjumarka. Á hinn bóginn var lágmarks framfærsluuppbótin felld inn í grunnlífeyrinn. Hún bar áður 100% skerðingu (króna á móti krónu) en skerðingarhlutfall þar fóru niður í 45% fyrir sambúðarfólk og allt að 57% fyrir einhleypa. Sú aðgerð gerði meira en að vega upp auknu skerðingaráhrifin af hærri skerðingarhlutfalli og þrengri frítekjumörkum og skilaði ellilífeyrisþegum þeirri hóflegu kjarabót umfram lágtekju öryrkja sem mynd III.7 sýnir, en öryrkjar með meira en 500 þúsund úr lífeyrissjóði halda hins vegar betri lífeyriskjörum (og enn frekar ef þeir hafa orðið öryrkjar við tvítugt en ekki við 40 ára aldurinn eins og gert er ráð fyrir á mynd III.7).

Ef öryrkjar myndu samþykkja samsvarandi breytingar og ellilífeyrisþegar fengu 2016 myndi lífeyrir lágtekju öryrkja hækka um allt að 40.000 krónur á mánuði en lækka um 57.000 krónur hjá þeim sem eru með meira en 600.000 frá lífeyrissjóði.

III.3 Er ríkið helsti lífeyrisþegi lífeyrissjóðanna?

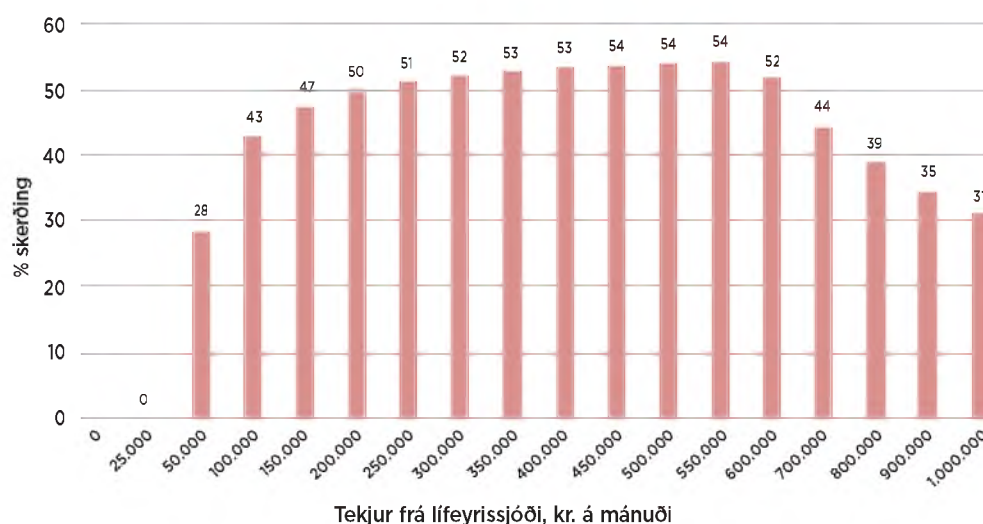
Mynd III.8 sýnir umfang skerðinga á ellilífeyri frá TR (í %) eftir tekjum frá lífeyrissjóði (á 50.000 króna tekjubilum). Mikill meirihluti eldri borgara er með tekjur frá lífeyrissjóði á bilinu 250.000 í átt að 600.000 kr. á mánuði og örorkulífeyrisþegar eru lægri, oftast á bilinu 200.000 til 550.000 kr. (skv. tölum úr skattagögnum sem sýnd eru í næsta kafla). Þetta þýðir að fólk úr þessum hópum býr við á bilinu 50% til 54% skerðingar á lífeyri frá almannatryggingum, vegna þessara tekna frá lífeyrissjóðum. Sem sagt, einungis tæpur helmingur af þessum tekjum af skyldusparnaði í lífeyrissjóðum nýtist fólki til beinna kjarabóta (fyrir skatt), en rúmur helmingur fer í að spara ríkinu útgjöld til almannatrygginga, með skerðingarreglum tekjutenginganna hjá TR.

Að vissu leyti er þetta samsvarandi því að ríkið sé helsti lífeyrisþegi lífeyrissjóðanna. Ríkið losar sig hratt undan lífeyrisgreiðslum þegar fólk fær meira úr lífeyrissjóðunum og færir lífeyrisgreiðslur þar með í auknum mæli yfir á skyldusparnað lífeyrisþeganna sjálfra - jafnvel þó fólk sé að fá tiltölulega lágar greiðslur frá lífeyrissjóðum.

Í sjálfu sér þarf það ekki að vera með öllu óeðlilegt að slíkt gerist að einhverju leyti, ef menn eru á annað borð með tekjutengingar í almannatryggingakerfum. En þegar það gerist við mjög lágar tekjur úr lífeyrissjóðum (200.000 til 550.000 krónur á mánuði) þá horfir málið öðru vísi við. Þá fá sjóðfélagar lífeyrissjóðanna ekki að njóta skyldusparnaðar síns í lífeyrissjóðum í nægilegum mæli til eigin kjarabóta.²⁵

Skerðing hjá TR sem % lífeyrissjóðstekna, eftir tekjubílum

Einhleypur ellilífeyrisþegi, með tekjur einungis úr lífeyrissjóði og TR



Mynd III.8 Skerðingar ellilífeyris TR vegna lífeyris frá lífeyrissjóðum (í % af lífeyrissjóðstekjum), eftir tekjubílum greiðslna frá lífeyrissjóðum. Heimild: *Reiknivél TR*.

Til lengri tíma má ætla að um helmingur af eignum lífeyrissjóðanna sem fer til greiðslu lífeyris komi frá iðgjöldum en hinn helmingurinn komi frá ávöxtun lífeyrissjóðanna á iðgjöldunum - þetta sveiflast með ávöxtunarskilyrðum sem sjóðirnir geta nýtt sér frá ári til árs. Þegar rúmur helmingur eigna lífeyrissjóðanna rennur ekki beint til kjarabóta lífeyrisþega lífeyrissjóðanna þá er það ígildi þess að ríkið fái til sín meira en sem svarar ávöxtunarhluta lífeyrissjóðanna - sem er mjög mikið í öllu samhengi.

Rúmur helmingur eigna lífeyrissjóðanna, sem er ekki fjarri langtíma árangri sjóðanna við ávöxtun lífeyrissparnaðarinnar, fer þannig til að spara ríkinu útgjöld í almannatryggingakerfinu. Það eru á sinn hátt kjarabætur fyrir ríkið. Eins og sýnt var á mynd II.5 þá er íslenska ríkið með ein allra lægstu opinber útgjöld vegna greiðslna ellilífeyris í hópi OECD-ríkjanna. Ísland ver um 2,6% af landsframleiðslu í þann lið en meðaltal OECD-ríkjanna er um 7%. Hinar norrænu þjóðirnar verja á bilinu 6,6% til um 11% af landsframleiðslu sinni í opinber útgjöld vegna ellilífeyris.

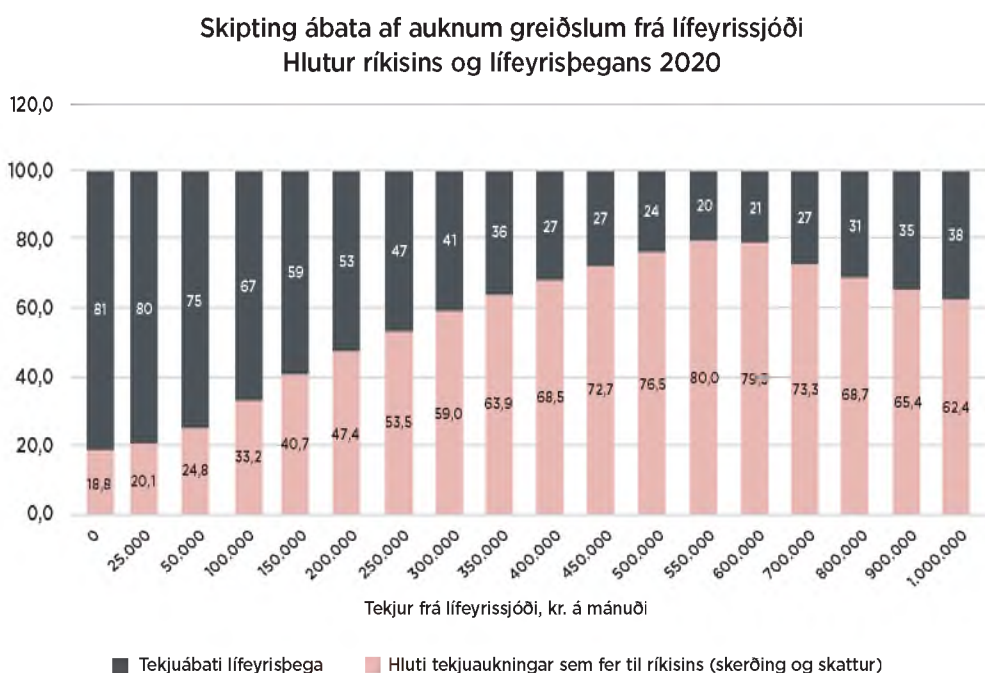
²⁵ Í grein frá 2018 kemst Gylfi Magnússon prófessor að þeirri niðurstöðu að fyrir þá sem fá á bilinu 25 til 557 þúsund krónur á mánuði frá meðallífeyrissjóði þá megi líta svo á að öll raunávöxtun lífeyrissparnaðar þeirra síðastliðin 21 ár renni í ríkissjóð, vegna skerðinganna í almannatryggingakerfinu. Sjá umfjöllun um þetta atriði í grein Gylfa, Ávöxtun og áhætta íslenskra lífeyrissjóða 1993-2017, í *Timariti um viðskipti og efnahagsmál*, árg. 15, nr. 2, 2018, bls. 142.

Þetta er einmitt til marks um hvernig lífeyrissparnaður lífeyrissjóðanna nýtist ríkinu óbeint til að spara ríkisútgjöld í almannatryggingakerfinu. Hluttur ríkisins í útgjöldum vegna örorkulífeyris er meiri, enda safnar fólk sem missir heilsu og vinnugetu snemma á ævinni minni réttindum í lífeyrissjóðum. En að öðru leyti virkar kerfið að mestu á svipaðan hátt fyrir örorku- og ellilífeyrisþega.

Önnur leið til að líta á þetta er að framlag almannatryggingakerfisins til greiðslu ellilífeyris sé of lítið, samanborið við önnur lönd og að teknu tilliti til almennt lágra tekna þorra lífeyrisþega. Þó að það framlag renni að stærstum hluta til þeirra sem litlar tekjur hafa úr öðrum áttum (frá lífeyrissjóðum eða af atvinnu eða eignum) þá gerir ofnotkun skerðingarreglnanna það að verkum að virkni lífeyriskerfisins nýtist lífeyrisþegum í of litlum mæli til kjarabóta.

En þá er ekki öll sagan sögð, því þessu til viðbótar tekur ríkið til sín tekjuskatt af lífeyristekjunum, sem á sinn hátt eykur enn ábatann sem ríkið hefur af sparnaðinum í lífeyrissjóðunum og ávöxtun hans.

Samanlögð áhrif af skerðingum og tekjusköttum ríkisins af auknum greiðslum til ellilífeyris úr lífeyrissjóðum má sjá á mynd III.9.



Mynd III.9 Ábatí ríkis og lífeyrisþega af lífeyrisgreiðslum frá lífeyrissjóðum eftir skerðingar og skatt. Sýnt eftir tekjubílum greiðslna frá lífeyrissjóðum. Heimild: TR.

Á lárétta ásnum eru tekjur frá lífeyrissjóðum, eftir 50.000 króna tekjubílum að 600.000 krónum á mánuði en eftir það hækka bilin um 100.000 krónur. Súlnar sýna hins vegar hvernig ábatinn af hækkanði tekjum úr lífeyrissjóðum skiptist í ráðstöfunartekjur lífeyrisþegans (ljósi súlnahlutinn) og í skatta og skerðingar sem einkum nýtast ríkinu (svarti súlnahlutinn).

Skatta og skerðingaráhrifin fara hæst í um 80%, rétt áður en framlag almannatrygginga fjarar út við 600.000 króna markið. Þegar tekjur frá lífeyrissjóði eru komnar upp í um 250.000 krónur á mánuði er hlutur ríkisins 53,5% og hækkar svo stig af stigi upp í 80% við 550-600.000 krónur. Eftir það lækkar hlutfallið á ný því það sem ekki fæst frá TR (óskertur lífeyrir almannatrygginga) vegur minna og minna af hækkandi tekjum frá lífeyrissjóðum, en á hinn bóginn hækkar skattbyrðin lítillega með hækkandi tekjum.

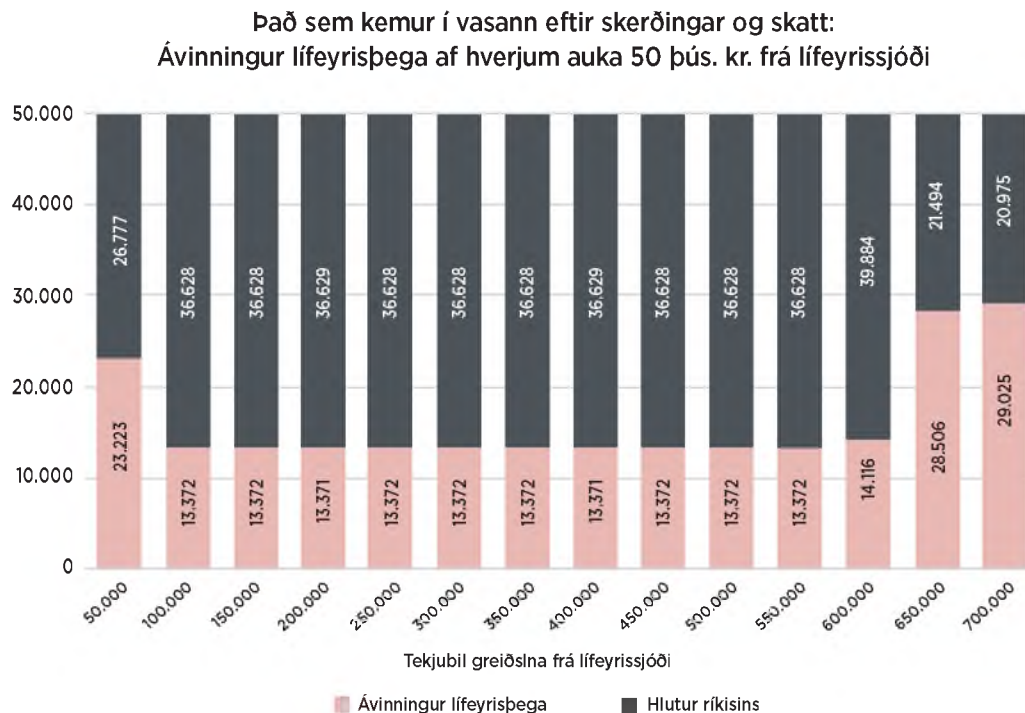
Það sem rennur til ríkisins í formi tekjuskatts og skerðinga á móttframlagi almannatrygginga má jafna við jaðarskatta, sem alla jafna vísa til hæstu raunálagningar í tekjuskattskerfi. Hæsta álagningarþrepið í tekjuskattinum er nú 46,25%. Ætla mátti að þetta væri jaðarskattur þeirra tekjuhæstu í samfélaginu, það er skattur á síðustu krónurnar sem bætast við tekjur þeirra. En frá því dragast svo persónuafsláttur og aðrir frádráttarliðir. Þá er þess einnig að gæta að hátekjuhópar hafa umtalsverðar fjármagnstekjur sem bera lægri skatt en lífeyrir og atvinnutekjur, eða um 22% og það eru yfirleitt síðustu krónurnar sem bætast við reglulegar atvinnutekjur þeirra. Raunskattlagning tekjuhæsta eina prósentisins í tekjustiganum er um 26% heildartekna, samkvæmt gögnum Ríkisskattstjóra (sjá kafla V). Það er hlutur ríkisins af tekjum þeirra sem hafa um 2,5 milljónir á mánuði eða meira.

Ef við skoðum 50% til 80% hlut ríkisins af auknum lífeyristekjum frá lífeyrissjóðum, í sam-
anlagða skatta og skerðingar, þá er þarna gríðarlegur munur á meðferð ríkisins á lífeyrisþeg-
um með lágar tekjur og hátekjufólki samfélagsins, þeim síðarnefndu í hag, eða 26% á móti
50-80%.²⁶ Allt að 80% ígildi jaðarskatts til ríkisins sem leggst á lífeyrisþega með tiltölulega
lágar tekjur er óeðlilega hátt á alla mælikvarða, ef hliðsjón er höfð af skattafræðum og sjónar-
miðum um sanngirni - að ógleymdum samanburði á skattbyrði hátekjufólks og lífeyrisþega.
Þetta verður sérstaklega áhæðisvert þegar það leggst með mestum þunga á lífeyrisþega er hafa
tekjur sem eru vel undir meðaltekjum í samfélaginu, eins og nú er raunin.

Á mynd III.10 má sjá dæmi um hvernig skerðingar og skattur ríkisins leika lágtekju-lífeyris-
þega. Myndin sýnir hvernig ávinningur af hverjum 50.000 króna viðbótartekjum frá lífeyr-
issjóðum skiptist milli lífeyrisþega og ríkisins, eftir tekjubílum greiðslna frá lífeyrissjóðum.
Þetta sýnir hve stór hluti viðbótartekna lífeyrisþega frá lífeyrissjóðum skilar sér í vasa lífeyr-
isþegans til kjarabóta, eftir skerðingar og skatta - eftir því hve miklar tekjur frá lífeyrissjóðum
eru á mánuði.

Hlutur lífeyrisþegan er hæstur í byrjun tekjustigans (23.223 kr.) vegna frítekjumarksins
sem nær að 25.000 krónum; sem og í efti enda þar sem skerðingum lýkur (við um 600.000
krónur). Almenn fyrir lífeyrisþega sem fá á bilinu 100.000 til 550.000 krónur á mánuði úr
lífeyrissjóði þá skila sér aðeins um 13.370 krónur í vasann af hverjum 50.000 krónum sem
greiðslur úr lífeyrissjóði hækka. Ríkið fær meirihlutann og það ríflegan, um 36.600 krónur af
hverjum 50.000.

²⁶ 26% er meðal raunskattbyrði á hátekjufólk samkvæmt skattframtölum, að teknu tilliti til samsetningar tekna og frádrátta, en jaðarskattur tekjuskattkerfisins á hæstu tekjur er 46,25%, eða vel undir 70-80% jaðaráhrifunum sem lífeyrisþegar geta orðið fyrir.



Mynd III.10 Hvernig ábatinn af hverjum viðbótartekjum upp á 50.000 krónur frá lífeyrissjóðum skiptist milli lífeyrisþegans og ríkisins, vegna samantlagðra skerðinga og tekjuskatts. Heimild: Reiknivél TR 2021.

Þegar almannatryggingakerfi er hannað á þann veg sem hér er lýst þá er ekki um það að ræða að einungis hátekjufólk sé skert út úr greiðslum frá TR, heldur er milli- og lágttekjufólk einnig skert út í stórum stíl. Þeir sem eru með 100.000 til 300.000 krónur úr lífeyrissjóði á mánuði enda sem lágttekjufólk við fátaektarmörk, vegna þess að lífeyrissparnaðurinn nýtist þeim svo illa til kjarabóta. Þetta er ein megin skýringin á því hvers vegna lágttekjuvandi er mikill meðal lífeyrisþega á Íslandi í dag (sjá nánar um það í kaflahluta IV.1).

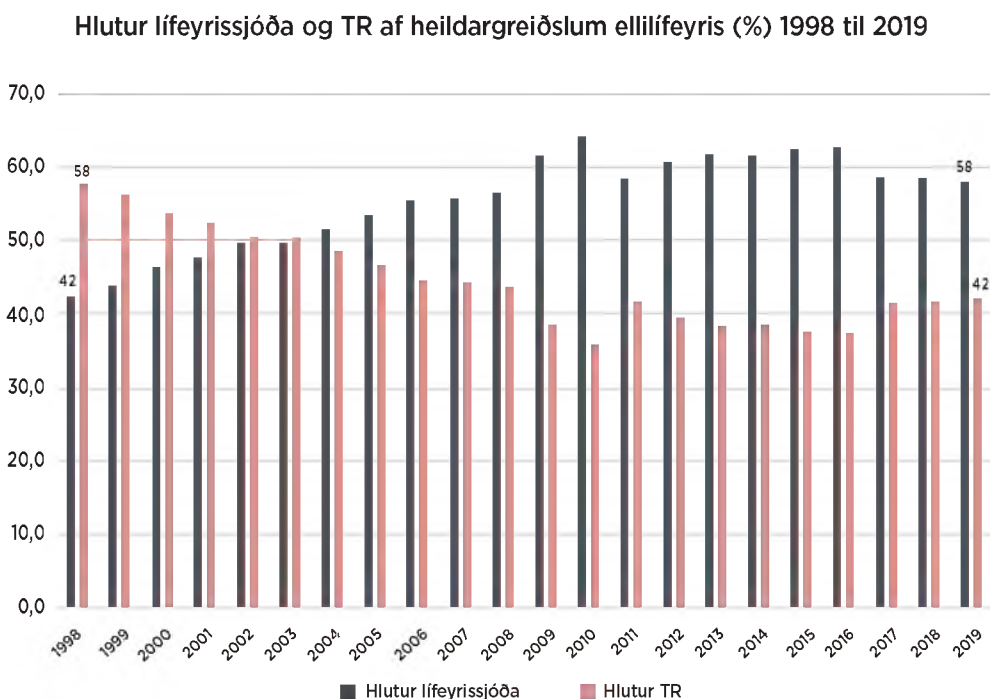
Í raun má segja að þessar tölur bendi til mikils hönnunargalla á lífeyrishluta almannatryggingakerfisins, sem og á tekjuskattkerfinu, einkum hvað varðar samantlagðar skerðingar og skattlagningu lægstu tekna lífeyrisþega. Á tímabilinu 1990 til 1995 var ígildi óskerts lífeyris almannatrygginga skattfrjálst í tekjuskattkerfinu sem og lágmarkslaun á vinnumarkaði (lífeyrisþegar og lágttekjufólk greiddu þó að sjálfsögðu neysluskatta til samræmis við aðra, svo sem virðisaukaskatt o.fl.). Með stigvaxandi rýrnum persónuafsláttar og þar með hækkun skattleysismarka bar sívaxandi hluti lægstu tekna lífeyrisþega tekjuskatt (sjá Stefán Ólafsson og Indriða H. Þorláksson 2019, *Samngjörn dreifing skattbyrðar*). Nánar er fjallað um þetta í kafla V.

Með því að ganga of langt í skerðingum á lágar tekjur úr lífeyrissjóðum og of langt í skattlagningu lágra heildartekna lífeyrisþega þá er alltof stórum hluta lífeyrisþega haldið á lágttekjukjörum. Í reynd er þeim sem safna í lífeyrissjóði þannig neitað í of miklum mæli um að láta þann skyldusparnað ganga til eigin kjarabóta. Skerðingar í almannatryggingakerfinu ættu því að byrja við hærri tekjur (þ.e. frítekjumark gagnvart lífeyrissjóðstekjum ætti að vera hærri) og eins ætti grunnupphæð óskerts lífeyris almannatrygginga að vera hærri en nú er, en það er sérstaklega mikilvægt fyrir örorkulífeyrisþega og almennt fyrir þá sem hafa lágar aðrar tekjur en frá TR.

Með núverandi skipan þessara mála er ríkið í of miklum mæli helsti „lífeyrisþegi“ lífeyrissjóðanna - á kostnað eiginlegra lífeyrisþega.

III.3.1 Framlag almannatrygginga og lífeyrissjóða

Frekari rök fyrir því sjónarmiði að framlag almannatrygginga (TR) sé of lítið má finna á mynd III.11, sem sýnir þróun í greiðslum ellilífeyris frá annars vegar TR og hins vegar frá lífeyrissjóðunum, á tímabilinu 1998 til 2019.



Mynd III.11 Framlag TR og lífeyrissjóða til greiðslu ellilífeyris, 1998 til 2019. Heimild: Landsamtök lífeyrissjóða.

Þar má sjá að hlutfur almannatrygginga ríkisins af heildargreiðslum ellilífeyris fór frá um 58% árið 1998 niður í um 42% árið 2019, á meðan hlutfur lífeyrissjóðanna jókst, einkum til 2010. Hlutfur TR varð reyndar minnstur árið 2010, eða rúmlega 35%, en jókst svo lítillega á ný. Árið 2016 var hann um 38% en hækkaði svo með breytingunum sem gerðar voru árið 2016 upp í ofangreind 42%. Sú hækkan var þó lítil samanborið við samdráttinn sem hafði orðið á hlutfur TR í ellilífeyrisgreiðslum frá 1998.

Það sem er sérstaklega athyglisvert við þessa þróun er að samhliða því að ellilífeyrisþegum fjölgaði um nærri 20.000 einstaklinga, eða frá um 24.000 árið 1998 og upp í 43.600 árið 2016, þá var Tryggingastofnun jafnt og þétt að taka minnkandi hluta af ellilífeyrisgreiðslum. Hlutfall opinberra ellilífeyrisgreiðslna stóð í stað eða lækkaði lítillega sem hlutfall þjórðarframleiðslu á þessum tíma, frá 1998 til 2016. Ríkið hefur því ekki borið afgerandi auknar byrðar af fjölgun lífeyrisþega, eins og algengast er í öðrum vestrænum samfélögum, heldur flutt byrðina í auknum mæli yfir á lífeyrissjóðina. Þetta hefði ekki átt að gerast í neinum mæli fyrir en uppsöfnun réttinda í lífeyrissjóðum væri að fullu komin til framkvæmda.

Hlutfall almannatrygginga af heildarlífeyrisgreiðslum í Danmörku er nú u.þ.b. tveir þriðju en á Íslandi er samsvarandi hlutfall rúmlega helmingur.²⁷ Framlag almannatrygginga til lífeyrisgreiðslna er þannig talsvert meira í Danmörku en hér á landi, hlutfallslega séð.

Ef lífeyriskjör eldri borgara voru ófullnægjandi á þessum árum, eins og var og er mat margra, enda voru og eru tekjur ellilífeyrisþega vel undir meðaltekjum landsmanna allra og umtalsverður hluti lífeyrisþega glímur við lágtækjuvanda (sjá um það í næsta kafla), þá hefði verið eðlilegra að ríkið hefði haldið hlut sínum af heildar ellilífeyrisgreiðslum og látið ellilífeyri almannatrygginga aukast til fulls með fjölguninni og hagvextinum og leyft hinum auknu greiðslum frá lífeyrissjóðunum að renna til þess að hækka tekjustig lífeyrisþeganna og bæta þar með kjör þeirra. Örorkulífeyrisþegar ættu auðvitað að njóta samsvarandi kjarabóta. Í staðinn fóru auknar greiðslur frá lífeyrissjóðunum að umtalsverðu leyti til að leysa lífeyrisgreiðslu almannatrygginga af hólmi, eins og hér hefur verið sýnt.

Vísbindingin er því sú, að framlag almannatrygginga til greiðslu lífeyris hafi verið of lítið hér á landi og sé enn. Raunar virðist sem ríkið hafi dregið sig til baka á þessu sviði of snemma, það er áður en lífeyriskjör elli- og örorkulífeyrisþega voru orðin viðunandi, með fullri uppsöfnun réttinda í lífeyrissjóðunum. Þetta var gert með ofnotkun skerðinganna í almannatryggingakerfinu.

III.4 Frítekjumörk og skerðingar – kostir og gallar

Almennt má segja að skerðingar með tekjutengingum í almannatryggingakerfinu hafi þann kost að kerfið hefur jafnandi áhrif á tekjuskiptinguna, með því að hærri upphæðir renna til þeirra sem lægri tekjur hafa úr öðrum áttum (frá lífeyrissjóðum vinnumarkaðarins, af atvinnutekjum og fjármagnstekjum). Með því lyftir almannatryggingakerfið þeim sem verst standa meira en öðrum. Þetta gagnast lágtækjufólki, öryrkjum með skerta vinnugetu, konum og innflytjendum mest. Það eru mikilvægir eiginleikar.

Þegar skerðingar almannatrygginga ganga of langt, það er hefjast við of lágar aðrar tekjur og dragast of hratt til baka, þá verður kjarabótaframlag almannatrygginga of lítið og alls konar óheppileg áhrif koma fram í kerfinu. Þetta má skoða nánar með því að greina helstu skerðingarþættina sem beitt er.

Umfang skerðinga í almannatryggingakerfinu er hægt að minnka með **hækkun frítekjumarkna, lækkun skerðingarhlutfalls og hækkun óskerts lífeyris almannatrygginga** (grunnlífeyrinn) - eða einhverjum blöndum þessara leiða. Ólíku leiðirnar hafa þó ólík áhrif sem vert er að huga að.

Hækkun frítekjumarkna felur til dæmis í sér hvataáhrif. Gagnvart tekjum frá lífeyrissjóðum felur hærri frítekjumark í sér umbun fyrir þátttöku í þeim skyldusparnaði sem í greiðslu iðgjalda til lífeyrissjóðanna felst. Harðari skerðingar lífeyris frá almannatryggingum, með minni frítekjumörkum vegna greiðslna frá lífeyrissjóðum, felur þá í sér refsingu fyrir þátttöku í skyldusparnaðinum, eða í öllu falli minni umbun fyrir skyldusparnaðinn.

Á sama hátt má segja að rúm frítekjumörk gagnvart atvinnutekjum lífeyrisþega feli í sér afgerandi hvatningu til vinnuþátttöku, en harðari skerðingar lífeyris TR vegna atvinnutekna séu letjandi á vinnuþátttöku. Þetta er sérstaklega mikilvægt fyrir örorkulífeyrisþega sem hafa skerta en þó einhverja vinnugetu. Ef örorkulífeyririnn skerðist mjög mikið vegna aukinna atvinnutekna þá er grafið undan hvatanum til sjálfsbjargar með vinnuþátttöku, þegar vinnugetu nýtur við að einhverju leyti. Sömuleiðis má segja að frítekjumark gagnvart fjármagnstekjum feli í sér hvata til sparnaðar og uppsöfnunar eigna á starfsferlinum.

²⁷ Sbr. Fritz von Nordheim og Jon Quist (2021), áður ívitnað.

Hækkun grunnlífeyris hækkar upphæðina sem lágtækjulífeyrisþegar fá (þeir sem lítið fá úr lífeyrissjóðum) og stýrir lífskjörum þeirra. Ekki á að vera sjálfgefið að þeir sem eru með skerta heilsu og geta illa bjargað sér með atvinnuþátttöku eigi að fá lífeyri frá almannatryggingum sem aldrei megi hækka umfram lægstu laun sem tíðkast á vinnumarkaði, eins og nú er. Með því eru viðkomandi einstaklingar dæmdir til að vera fátækasti hópur samfélagsins og án allra möguleika á lífskjarabótum yfir æviskeiðið eins og þó tíðkast á vinnumarkaði, því þar festast menn almennt ekki á lágmarkslaunum heldur vinna sig oftast að einhverju leyti upp á starfsferlinum.

Eins og almannatryggingakerfið hefur lengst af verið, með mörgum bótaflokkum og flóknum úthlutunarreglum (skerðingarreglum), þá hefur það bæði verið ógagnsætt og á tíðum með undarlega og afar óheppilega virkni. Þar er ekki aðeins um að ræða letjandi áhrif til atvinnuþátttöku og sparnaðar, heldur hefur fleira komið til. Dæmi um það er það sem kallað var „fall á krónu“, sem vísaði til þess að ef aðrar tekjur en frá almannatryggingum hækkuðu um eina krónu hjá lífeyrisþega í tilteknum aðstæðum og á tilteknu tekjubili þá féllu niður greiðslur hjá viðkomandi í sumum bótaflokkum, ef ekki öllum, þannig að viðkomandi stórlækkaði í heildartekjum við það að bæta við sig til dæmis einni klukkustund í launaðri vinnu á mánuði (sjá nánar um þetta í Viðauka I - Sérstafa örorkulífeyrisþega). Þessi þáttur í almannatryggingakerfinu endurspeglar eins konar fátækleika í hönnun tryggingakerfa sem engin þörf er á.²⁸

Öll slík undarleg virkni sem getur fylgt miklum skerðingum í flóknu kerfi mismunandi greiðsluflokka og viðmiði er óeðlileg. Fleira mætti nefna til, svo sem háa tíðni rangra greiðslna TR og tilheyrandi endurkröfur sem oft koma sérstaklega illa við lágtækju-lífeyrisþega. Þess vegna hefur verið lítið til þess að mikilvægt sé að auka gagnsæi almannatryggingakerfisins og einfalda byggingu þess, þannig að virknin verði eðlilegri og sanngjarnari. Slíkt skref var stigið gagnvart ellilífeyriskerfinu árið 2016, þó frekar lítið hafi verið, enda eru skerðingar áfram of miklar og grunnlífeyrir of lágur.

Mikilvægt er að stjórnvöld geri sér grein fyrir þeim afleiðingum of mikilla skerðinga og skatta á lágar tekjur að slík skipan festir lágtækjufólk og heilsuskerta í fátæktargildrum. Þeim er í of miklum mæli bjargir bannaðar til að bæta hag sinn. Þetta gildir einnig um þá lífeyrisþega sem hafa vinnugetu og vilja stunda launaða vinnu að einhverju leyti til að bæta stöðu sína. Hér eru að vísu rýmri frítækjumörk fyrir atvinnutekjur í almannatryggingakerfinu en gagnvart lífeyrissjóðstekjum (100.000 hjá ellilífeyrisþegum og um 109.000 hjá öryrkjum á móti 25.000 króna frítækjumarki gagnvart samanlögðum lífeyrissjóðstekjum og fjármagnstekjum).

Í Noregi og Svíþjóð skerða atvinnutekjur ekki lífeyri frá opinbera lífeyriskerfinu. Þar nægir ríkinu að fá skatttekjur af atvinnutekjum lífeyrisþega. Hér ætti auðvitað það sama að gilda. Með því væru felld niður alls konar óheppileg áhrif í lífeyriskerfinu, svo sem vinnuletjandi áhrif. Slíkt er sérstaklega mikilvægt fyrir örorkulífeyrisþega sem einhverja vinnugetu hafa. Fyrir ellilífeyrisþega sem ekki hafa náð að safna nægum rétti í lífeyrissjóði getur einnig verið mikilvægt að geta bætt afkomuna með atvinnuþátttöku samhliða lífeyristöku í einhver ár, þó flesti eldri borgarar kjósi að láta af launavinnu þegar á lífeyrisaldur er komið.

Í síðasta kafla skýrslunnar reifum við tillögur til breytinga á skerðingarreglum til að bæta lífskjör lífeyrisþega og sýnum kostnaðaráhrif þeirra.

²⁸ Sjá nánar um slíka virkni eins og hún kemur niður á örorkulífeyrisþegum, í skýrslu Kolbeins H. Stefánssonar, "Lásar gera bara gagn ef þeir eru læstir. Um 69. grein laga um almannatryggingar" (ÖBÍ 2020).

IV. Útkoman

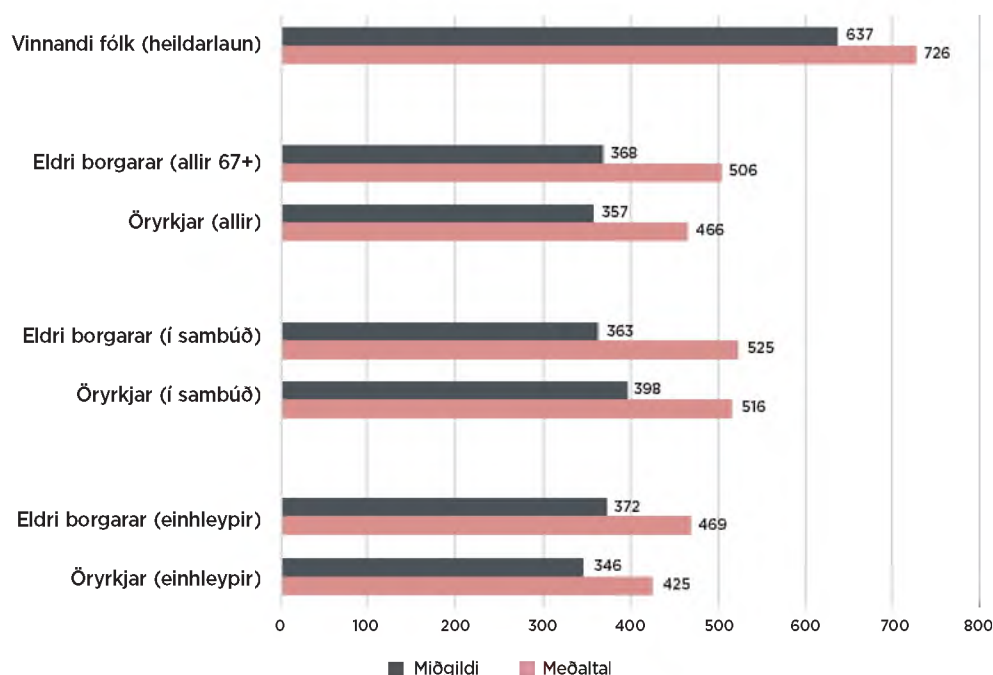
- Tekjur lífeyrisþega sundurgreindar

Í þessum kafla er sjónarhornið víkkað og gerð greining á stöðu elli- og örorkulífeyrisþega í tekjuskiptingunni, til að fá nánari mynd af núverandi kjörum þessara hópa. Sýnd er dreifingu lífeyrisþega á tekjubíl í tekjustiga samfélagsins, samsetningu heildartekna þeirra (lífeyristekjur frá TR, lífeyristekjur frá lífeyrissjóðum, atvinnutekjur og fjármagnstekjur) og þróun tekna lífeyrisþega yfir tíma í samanburði við tekjur fólks á vinnualdri.

Gögnin sem hér er byggt á koma úr sérkeyrslu Hagstofunnar á skattagögnum Ríkisskattstjóra fyrir framtalsárið 2019 (tekjur ársins 2018), sem unnin var fyrir þetta verkefni. Þessi gögn gera það mögulegt að setja tekjur lífeyrisþega í samhengi við vinnumarkaðinn og sýna betur kjarastöðu þessara hópa, elli- og örorkulífeyrisþega. Við byrjum á að bera saman meðaltekjur lífeyrisþega og meðallaun fullvinnandi fólks á vinnumarkaði (regluleg heildarlaun). Sýnd eru annars vegar venjuleg **meðaltöl** og hins vegar **miðgildi** (sú tala þar sem helmingur er með minna og helmingur meira).

Heildartekjur lífeyrisþega og heildarlaun vinnandi fólks 2018

Meðaltöl og miðgildi



Mynd IV.1 Meðaltekjur og miðtekjur lífeyrisþega og fullvinnandi fólks 2018. Heimildir: Hagstofan launakannanir og sérvinnsla úr framtalsgögnum 2019.

Mynd IV.1 sýnir samanburð á tveimur mælingum á kjarastöðu helstu hópa lífeyrisþega og fullvinnandi fólks á vinnumarkaði. Tölurnar fyrir lífeyrisþega koma úr skattframtölum og ná til allra skattskyldra tekna (heildartekna) en tölurnar fyrir vinnandi fólk eru úr launakönnunum Hagstofunnar (regluleg heildarlaun). Tölurnar fyrir vinnandi fólk innihalda ekki

fjármagnstekjur en það gera hins vegar tölurnar fyrir lífeyrisþega. Munur hópanna ætti því í reynd að vera heldur meiri en fram kemur á myndinni, það er að laun vinnandi fólks ættu að vera hærri sem nemur fjármagnstekjum.

Niðurstöðurnar eru skýrar. Meðaltekjur lífeyrisþega eru afgerandi lægri en meðaltekjur fullvinnandi fólks. Ellilífeyrisþegar eru með 506.000 krónur að meðaltali á móti 726.000 krónum hjá fullvinnandi fólki, eða einungis um 70%. Örorkulífeyrisþegarnir eru að jafnaði með enn lægri tekjur, 466 á móti 726 þúsundum á mánuði, eða einungis um 64% af meðallaunum á vinnumarkaðinum.

Ef við skoðum miðgildin, sem eru raunsærri mælikvarði, þá eru tekjur lífeyrisþeganna enn lægri og munurinn á þeim og vinnandi fólki meiri. Miðgildið segir okkur að helmingur viðkomandi hóps er með sama eða minna en miðgildinu nemur. Þannig var helmingur ellilífeyrisþega með 368.000 eða minna á mánuði og helmingur öryrkja með 357.000 krónur eða minna á árinu 2018. Munur miðgilda lífeyrisþega og vinnandi fólks er þannig að lífeyrisþegar eru með frá 56% til 58% af miðgildi launa fullvinnandi fólks á vinnumarkaði. Þetta er allmikill munur og skýrist meðal annars af miklum lágtækjuvanda meðal lífeyrisþega. Þjóðir sem gera best við lífeyrisþega eru með minni mun tekna lífeyrisþega og miðtekna samfélagsins (sbr. Ebbinghouse 2021).

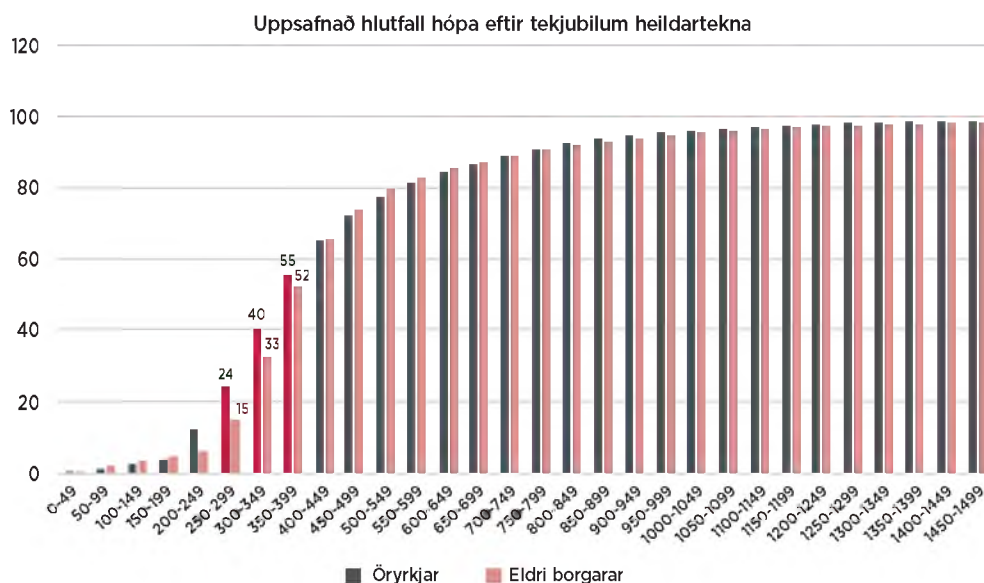
IV.1 Lágtækjuvandi öryrkja og ellilífeyrisþega

Ofangreindar staðreyndir segja til um að lífeyrisþegar séu mun neðar í tekjustiga samfélagsins en fólk á vinnumarkaðinum. Ef fjármagnstekjur væru taldar með launum vinnandi fólks þá væri þessi munur sem sagt enn meiri. Vísbendingin af miðgildistölunum er sú að stór hluti lífeyrisþega sé meðal allra tekjulægstu einstaklinga samfélagsins. Þetta er skoðað nánar á myndum IV.2, IV.3 og IV.4.

Á fyrstu myndinni má sjá hve stór hluti öryrkja annars vegar og eftirlaunafólks hins vegar er með heildartekjur á mánuði undir 300, 350 og 400 þúsund krónum á mánuði. Þetta er góð vísbending um lágtækjuvanda hjá lífeyrisþegum. Miðlaun öryrkja eru lægri en miðlaun eftirlaunafólks, en báðir hóparnir eru með tiltölulega stóran hluta hópsins á mjög lágu tekjum, þegar allt er saman tekið. Þannig voru 55% öryrkja með undir 400 þúsund á mánuði og 52% eftirlaunafólks. Síðan eykst munurinn milli hópanna þegar farið er í lægri lágtækjumörk.

Þannig voru um 40% öryrkja undir 350 þúsundum og 33% eftirlaunafólks. Loks voru um 24% öryrkja með minna en 300 þúsund krónur á mánuði á tekjuárinu 2018 (framtalsár 2019) og 15% eftirlaunafólks. Á þessu ári voru lágmarkslaun á vinnumarkaði 300 þúsund krónur á mánuði (lágmarkslaunatrygging). Því er umtalsverður hluti lífeyrisþega með minna í heildartekjur en nemur lágmarkslaunum á vinnumarkaði. Það er því ljóst að umtalsverður hluti lífeyrisþega glímir við mikinn lágtækjuvanda.

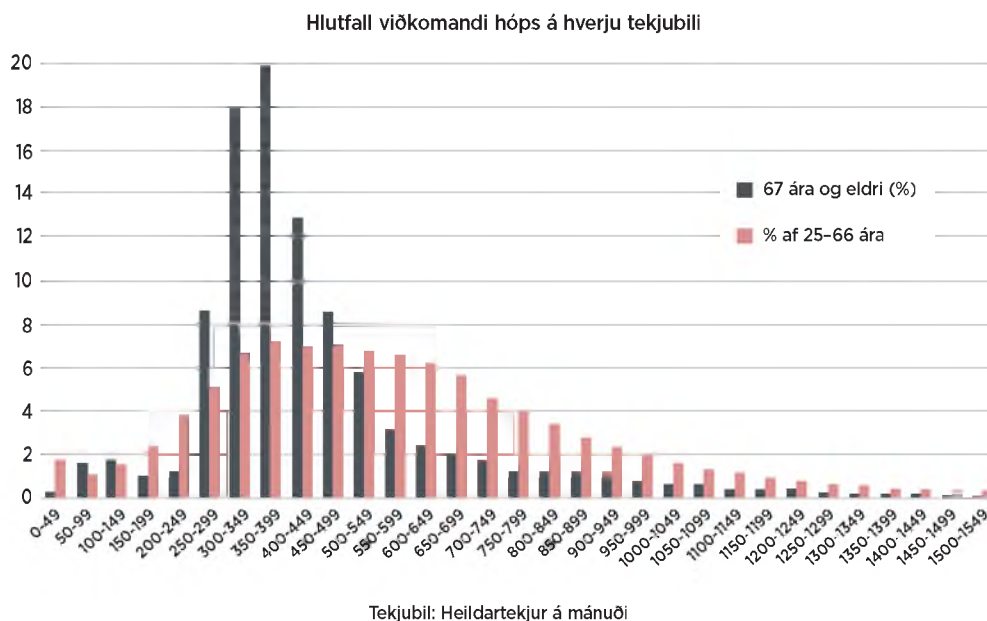
Hlutfall lífeyrisþega með undir 300, 350 og 400 þús. kr. á mánuði



Mynd IV.2 Stærð lágtekjuhópa meðal lífeyrisþega: Hlutfall hvors hóps sem er með undir 300, 350 og 400 þúsund krónum á mánuði. Sýnt eftir tekjubilum heildartekna á mánuði, í þús. króna. Heimild: Sérvinnsla Hagstofu úr framtalsgögnum 2019.

Næsta mynd sýnir dreifingu eldri borgara og fólks á vinnualdri eftir tekjubilum heildartekna á mánuði. Súlnar sýna hlutfall hvors hóps á hverju tekjubili.

Dreifing á tekjubili: Eldri borgarar og framteljendur 25-66 ára

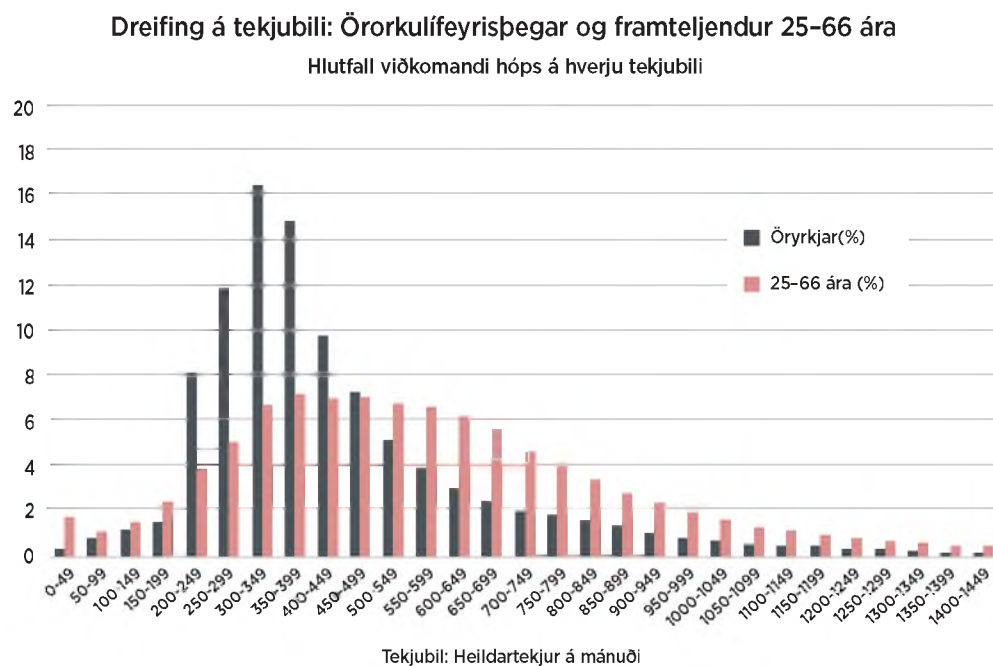


Mynd IV.3 Dreifing heildartekna eldri borgara (67+) og fólks á vinnualdri (25-66 ára) á tekjubil. Heimild: Sérvinnsla Hagstofunnar úr framtalsgögnum 2019.

Þarna má glögglega sjá að eftirlaunafólk (svörtu súlurnar) raðast í mun meiri mæli í lægstu tekjuhópa en fólk sem er á aldrinum 25 til 66 ára. Raunar þjappast eldri borgarar í mestum mæli á tekjubilið 250 til 550 þúsund krónur á mánuði, á meðan fólk á vinnualdri (25-66 ára) er í mun minni mæli í lægstu tekjuhópum og teygir sig mun ofar í tekjustigann (ljósu súlurnar).

Ef virkni lífeyriskerfisins væri eins og að er stefnt, það er að tekjur lífeyrisþega endurspegli að mestu tekjur fólks á starfsferlinum á vinnumarkaði (lífeyrir væri svipað hlutfall af meðalævi-tekjum fyrir flesta), þá væri lögunin á dreifingu eftirlaunafólks líkari dreifingu tekna fólks á vinnualdri, en einungis svolítið neðar í tekjustiganum. Hin mikla samþjöppun lífeyrisþega á lægstu tekjubil er því frávik frá þessu.

Mynd IV.4 sýnir á sambærilegan hátt dreifingu örorkulífeyrisþega á tekjubil, í samanburði við fólk á vinnualdri. Þar má sjá að þjöppun öryrkja í lægstu tekjuhópum er enn meiri en hjá eftirlaunafólki. Stærstur hluti öryrkja var með heildartekjur á bilinu 200 til 500 þúsund krónur á mánuði, flestir á bilinu 250 til 400 þúsund. Lágtekjuvandinn er því meiri hjá örorku-lífeyrisþegum en hjá eldri borgurum.

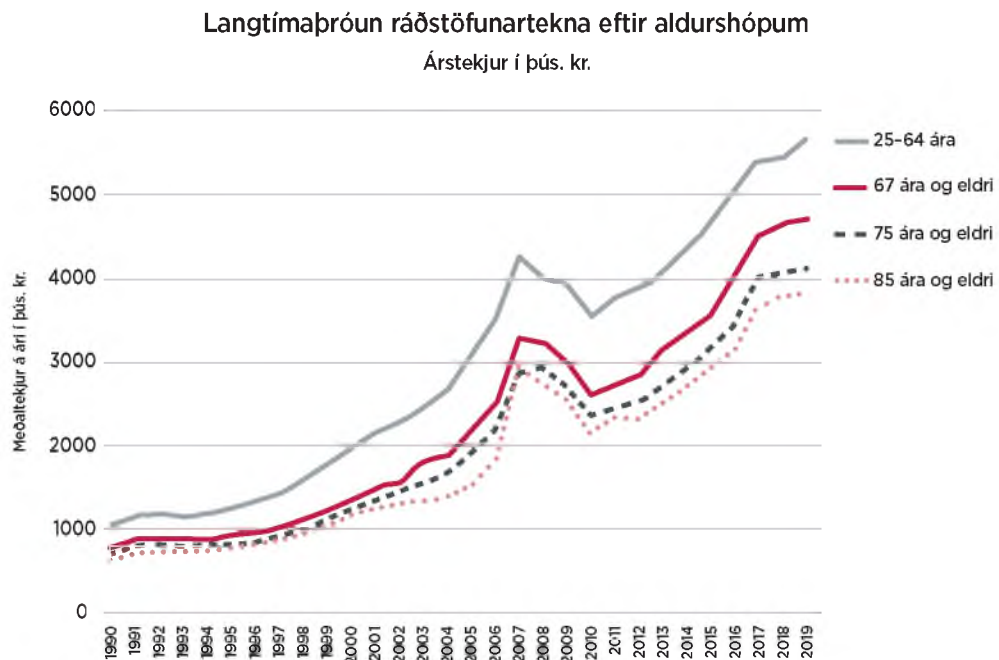


Mynd IV.4 Dreifing heildartekna örorkulífeyrisþega og fólks á vinnualdri (25-66 ára) á tekjubil. Heimild: Sérvinnsla Hagstofunnar úr framtalsgögnum 2019.

Af þessum gögnum má ljóst vera að lífeyrisþegar skipast í óvenju miklum mæli í lægstu tekjuhópa samfélagsins, sem bendir til þess að lífeyriskerfið sé ekki að færa lífeyrisþegum viðunandi kjör um þessar mundir. Þar skipta máli margir þeir þættir sem fjallað hefur verið um í fyrri köflum. Til dæmis ófullnægjandi uppsöfnun réttinda í lífeyrissjóðunum á vinnumarkaði, mun lakari lífeyriskjör á almennum markaði en hjá opinberum starfsmönnum, sem fegra meðaltekjur lífeyrisþega í heild. Loks skiptir þarna miklu máli að framlag almannatrygginga til að bæta við lífeyrisgreiðslur úr lífeyrissjóðunum á almennum markaði er ófullnægjandi, en það ætti bæði að lyfta botni lífeyrisþega betur upp tekjustigann og jafna betur mun lífeyrisgreiðslna opinbera og almenna markaðarins.

IV.2 Tekjuþróun eftirlaunafólks og vinnandi fólks

Hér skoðum við fyrst langtímaþróun ráðstöfunartekna (heildartekjur að fráðregnum beinum sköttum og lífeyrisiðgjöldum). Mynd IV.5 sýnir þessa þróun eftir aldurshópum frá 1990 til 2019. Þessi gögn eru vel til þess fallin að sýna hvernig eldra fólki hefur vegnað í samanburði við fólk á vinnualdri (26-64 ára).



Mynd IV.5 Ráðstöfunartekjur aldurshópa frá 1990 til 2019. Árstekjur í þús. kr. Heimild: Hagstofa Íslands.

Fólk á eftirlaunaldri er almennt með lægri tekjur en fólk á vinnualdri, eins og við sýndum fyrr í þessum kafla og sem þessi gögn á myndinni sýna einnig. Hins vegar ættu tekjur eftirlaunafólks að hækka umfram aðra í samfélaginu á hverjum tíma, vegna þess að á hverju ári bætast nýir í hóp ellilífeyrisþega sem eru með meiri réttindi í lífeyrissjóðunum en þeir sem þegar eru orðnir ellilífeyrisþegar. Talsverðu getur munað á nýliðum og sérstaklega þeim sem urðu ellilífeyrisþegar fyrir allnokkru síðan. Þess vegna hefði verið eðlilegt að tekjur eftirlaunafólks hækkuðu meira en hjá þeim sem á vinnualdri eru, það er ef ellilífeyrisgreiðslur nálgudust launastig vinnumarkaðarins.

Því hefur hins vegar ekki verið að skipta, eins og sjá má á mynd IV.5. Raunar drógust ráðstöfunartekjur eftirlaunafólks aftur úr tekjum fólks á vinnualdri á árunum 1994 til 2006 og svo aftur í kjölfar hrunsins, 2010 til 2013. Hækkun ellilífeyrisins 2016 til 2017 tók svo stökk til hins betra en eftir 2018 hefur aftur dregið í sundur (eins og mynd III.3 í kafla III bendir einnig til). Svo virðist því sem að aukning ráðstöfunartekna eftirlaunafólks hafi ekki verið í samræmi við aukningu réttinda í lífeyrissjóðakerfinu, eins og ætla hefði mátt ef lífeyrir almannatrygginga hefði að fullu fylgt launaþróun á vinnumarkaði og ef skerðingar í almannatryggingakerfinu og skattbyrði lágtækju-lífeyrisþega hefðu ekki aukist á tímabilinu.²⁹

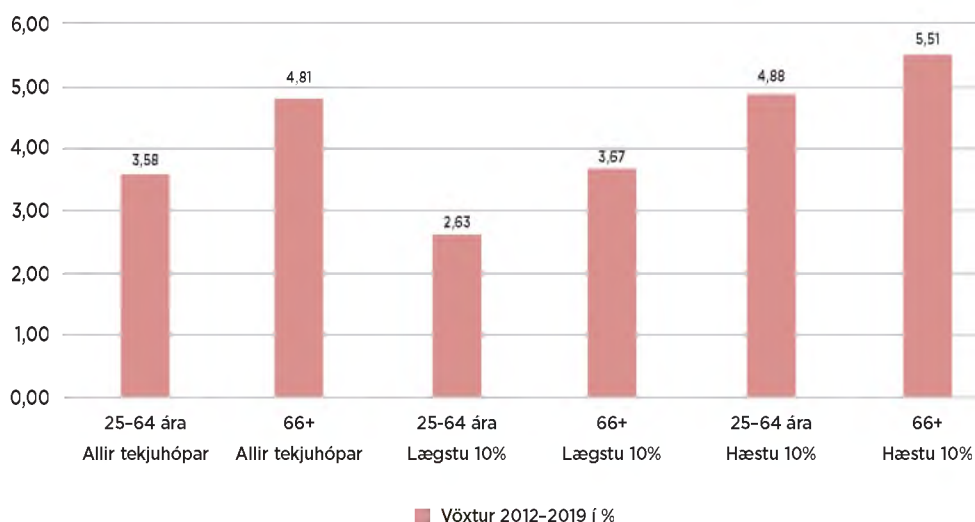
²⁹ Sjá einnig umfjöllun Kolbeins H. Stefánssonar um kjaragliðun orðorkulífeyrisþega í skýrslunni "Lásar gera bara gagn ef þeir eru læstir: Um 69 greina laga um almannatryggingar" (ÖBÍ 2020). Öryrkjar hafa orðið fyrir meiri kjaragliðun því þeir nutu ekki sambærilegra hækkana í almannatryggingum og ellilífeyrisþegar fengu árið 2016, þegar lágmarksframfærslutryggingin var felld inn í grunnlífeyrinn (ellilífeyrinn).

Eftir því sem ofar er farið í aldurshópum þá er bilið milli ráðstöfunartekna fólks á vinnualdri og hjá eldri borgurum stærra, enda hafa þeir elstu í hópi eldri borgara minni réttindi í lífeyrissjóðum og almannatryggingar hafa ekki jafnað þann mun milli kynslóða sem fylgir uppbyggingartíma lífeyrissjóðanna og þeirra réttinda sem þeir veita. Ef framlag almanna-trygginga til lífeyrisgreiðslna hefði verið og væri í dag veglegra þá væri ekki þetta mikill munur ráðstöfunartekna milli elstu aldurshópa.

Næst er sjónum beint að því hvernig tekjur eftirlaunafólks og fólks á vinnualdri hafa þróast á síðustu árum, nánar tiltekið frá 2012 til 2019 (mynd IV.6). Gögnin hér koma af vefsvæði stjórnvalda (Tekjusagan.is), en því miður er þar ekki að finna gögn um örorkulífeyrisþega almennt. Umfjöllunin hér að framan gefur þó vísendingar um að tekjuhækkarnir öryrkja hafi verið heldur minni en hjá eftirlaunafólki.

Vöxtur ráðstöfunartekna 2012-2019 (í %)

Samanburður fólks á vinnualdri og eftirlaunaaldri



Mynd IV.6 Breyting ráðstöfunartekna fólks á vinnualdri og eftirlaunaaldri, 2012 til 2019, eftir tekjuhópum (hæstu og lægstu tíu prósentin samanborið við alla tekjuhópa). Heimild: Tekjusagan.is.

Fjármálaráðuneytið hefur undanfarið fært rök fyrir því að tekjur ellilífeyrisþega hafi hækkað meira en hjá öðrum og sérstaklega að tekjur þeirra tekjulægri úr hópi ellilífeyrisþega hafi hækkað meira en hjá öllum öðrum, einkum eftir árið 2016 er breytingar voru gerðar á ellilífeyrinum (sjá nánar kafla III.2 hér að framan).³⁰

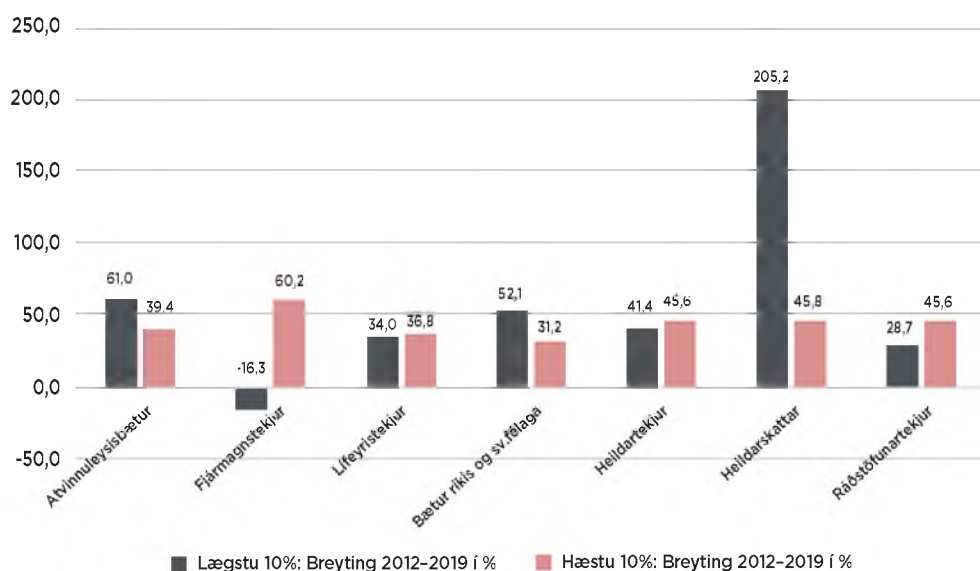
Mynd IV.6 setur þetta fram á nákvæmari hátt, með því að sundurgreina hækkanir ráðstöfunartekna (allar skattskyldar tekjur eftir skatta og bætur) eftir hópum eftirlaunafólks og vinnandi fólks almennt og sérstaklega fyrir hátekju- og lágtækjuþega úr hvorum aldurshópi fyrir sig. Miðað er við hjón eða sambúðarfólk, fasteignaeigendur án barna, en það er stærsti hluti eftirlaunafólks.

³⁰ Sjá greinargerð á vef ráðuneytisins, „Stórbætt kjör eldri borgara á Íslandi“, 12. Mars 2021: <https://www.stjornarradid.is/efst-a-baugi/frettir/stok-frett/2021/03/12/Storbaett-kjor-eldri-borgara-a-Islandi/>.

Útkoman sýnir að þegar litið er á heildarhópa vinnandi fólks (allir tekjuhópar 25-64 ára) og eftirlaunafólks (66+) þá var hækkun ráðstöfunartekna meiri hjá eldri borgurum frá 2012 til 2019 (4,81% á móti 3,58%). Þetta er að hluta eðlilegt því á hverju ári bætist við hóp ellilífeyrisþega fólk sem er með meiri réttindi í lífeyrissjóðum en þeir sem þegar eru orðnir ellilífeyrisþegar. Hækkunin hjá TR 2016-17 bætti svo við það. En þegar litið er til tekjulægsta hópsins (lægstu tíu prósentanna - súlurnar á miðri myndinni) þá blasir við að ráðstöfunartekjur þeirra hækkuðu minna en meðalhækkun allra tekjuhópa eldri borgara (3,67% á móti 4,81%). Raunar var afgerandi mest hækkun ráðstöfunartekna hjá hátekjuhópunum, bæði þeim sem eru á vinnualdri (4,88%) og hjá hátekju eldri borgurum (5,51%). Það fær því ekki staðist að tekjur ellilífeyrisþega með lægstu tekjurnar hafi hækkað meira en hjá öllum öðrum tekjuhópum.

Breytingar tekna og skatta hjá eftirlaunafólki, 2012 til 2019 (%)

Lífeyrisþegar með lágar og háar tekjur samanbornir



Mynd IV.7 Breyting einstakra tekjuliða og skatta frá 2012 til 2019 hjá eftirlaunafólki með lágar og háar tekjur. Heimild: Tekjusagan.is

Mynd IV.7 sýnir síðan hvernig einstaka tekjuliðir og beinir skattar hafa þróast hjá lágtekju- og hátekjufólki úr hópi eldri borgara. Það er gagnlegt til að sjá hvernig þróun ráðstöfunartekna hefur mótast á þessu tímabili frá 2012 til 2019.

Lágtekjufólkið er með svörtu súlurnar en hátekjufólk þær ljósu. Þarna má sjá að lágtekjulífeyrisþegar hafa aukið atvinnutekjur sínar (væntanlega með aukinni atvinnuþátttöku) mun meira en hátekjulífeyrisþegar. Þeir síðarnefndu hafa hins vegar aukið fjármagnstekjur sínar um 60% á meðan þær tekjur hafa dregist saman hjá lágtekjufólkinu (-16,3%). Aukning tekna frá lífeyrissjóðum er svipuð hjá báðum hópum en lágtekjufólk fékk vissulega meiri hækkun frá TR (um 52%), eins og fjármálaráðuneytið hefur lagt áherslu á. Heildartekjur lágtekjulífeyrisþega hækkuðu samtals um 41,4% en hjá hátekjulífeyrisþegum var hækkunin þó meiri, eða 45,6%.

Stærsti áhrifaþátturinn fyrir vöxt ráðstöfunartekna er hins vegar hækkun beinna skatta sem var veruleg hjá lágtekjulífeyrisþegum (205%) á meðan hátekjulífeyrisþegar fengu einungis um 45% hækkun beinna skatta (eða svipað og hækkun heildartekna þeirra var). Áður hefur verið

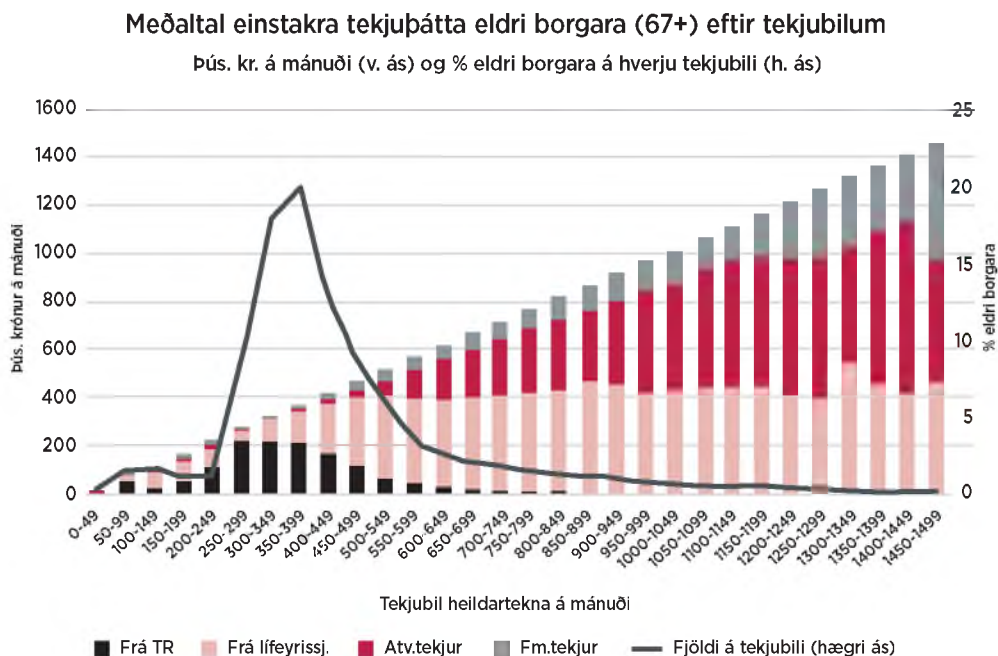
sýnt að skattbyrði lágtækjufólks hækkaði almennt mun meira en hjá hærri tekjuhópum á árunum eftir 2015, vegna þess að persónuafslátturinn rýrnaði sem leiddi til lækkunar skattleysismarkanna, sem jók skattbyrði þeirra tekjulægstu hlutfallslega mest. Þetta vann gegn launahækkunum á vinnumarkaði og lífeyrishækkunum eldri borgara og öryrkja á þessum tíma.³¹

Afleiðinguna má sjá lengst til hægri á mynd IV.7. Ráðstöfunartekjur lágtækjulífeyrisþega hækkuðu mun minna en heildartekjur fyrir skatt, eða um 28,7% á móti 45,6% hækkun ráðstöfunartekna hátekjulífeyrisþega. Ójöfnuður meðal ellilífeyrisþega jókst því á þessum tíma frá 2012 til 2019.

IV.3 Samsetning tekna lífeyrisþega – hvað skiptir fólki mestu máli?

Að lokum í þessari yfirferð um tekjur lífeyrisþega skoðum við nánar hvernig tekjur eru samsettar eftir tekjubilum heildartekna (myndir IV.8 og IV.9). Gögnin koma úr framtölum Ríkisskattstjóra og sýna hvað skiptir lífeyrisþegana mestu máli eftir því hvort þeir eru lágtækjufólk, meðaltækjufólk eða hátekjufólk. Sýndar eru meðalupphæðir einstakra tekjupáttanna (vinstri ás) á hverju tekjubili heildartekna (láréttur ás).

Einnig er sýnt hvernig fjöldi eldri borgara dreifist á tekjubilin (svarta línan á myndinni - hægri ásinn). Myndin sýnir að þorri ellilífeyrisþega er á tekjubilinu 250 til 550 þúsund krónur á mánuði. Þar er tekjusamsetningin þannig að tekjur frá TR (svarti súlnahlutinn) og frá lífeyrissjóðum (bleiki súlnahlutinn) skipta flesta úr hópi ellilífeyrisþega langmestu máli. Vægi TR er auðvitað meira í neðsta endanum en svo fer vægi lífeyrissjóðstekna vaxandi. Þessar tvær meginstöðir lífeyriskerfisins skipta þannig langflesta lífeyrisþega mestu máli.



Mynd IV.8 Breytileg samsetning heildartekna eldri borgara eftir tekjubilum. Heimild: Úrvinnsla Hagstofu á framtalsgögnum ársins 2019.

³¹ Sjá nánar um þetta í skýrslu Stefáns Ólafssonar og Indriða H. Þorlákssonar, *Sanngjörnt dreifing skattbyrðar*.

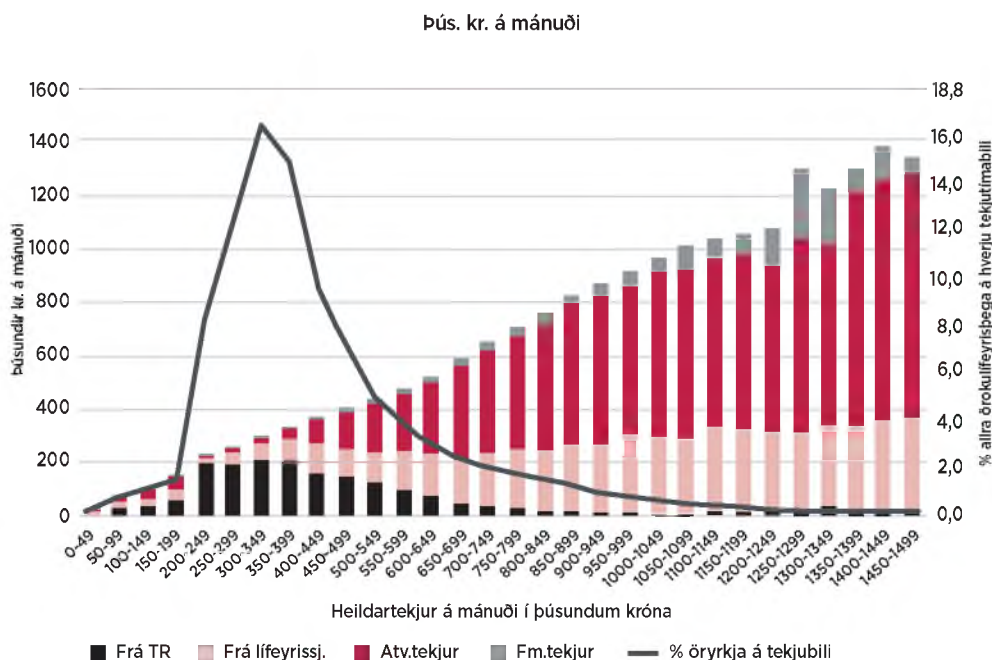
Þeir ellilífeyrisþegar sem ná millitekjum eða meiru bæta við lífeyrissjóðstekjur sínar umtalsverðum atvinnutekjum. Þarna er um minnihluta lífeyrisþega að ræða og því meira sem þeir hafa í atvinnutekjur þeim mun hærri verða heildartekjur þeirra. Síðan þegar farið er enn ofar í heildartekjunum (upp fyrir eina milljón á mánuði) þá fer hlutur fjármagnstekna vaxandi, en í allra hæstu tekjuhópunum (sem er fámennur) vega fjármagnstekjur mest, til dæmis hjá þeim sem hafa 2,5 milljónir á mánuði eða meira. Þeir sem hafa hærri fjármagnstekjur njóta að auki skattfríðinda, því skattur á fjármagnstekjur er lægri en skattur á lífeyristekjur og atvinnutekjur. Það sýnum við nánar í næsta kafla.

Það sem mynd IV.8 sýnir öðru fremur er að fyrir allan þorra eldri borgara þá skiptir mestu máli fyrir afkomuna hvað þeir fá greitt úr lífeyrissjóðum og frá almannatryggingakerfinu (TR). Framlag almannatrygginga er þó verulega bundið við þá sem fá mjög lítið frá lífeyrissjóðunum.

Loks skoðum við sambærilega mynd fyrir örorkulífeyrisþega (mynd IV.9).

Hér gildir það sama og fyrir ellilífeyrisþega, að greiðslur frá TR og lífeyrissjóðum skipta langflesta öryrkja mestu máli fyrir afkomuna. Raunar skipta greiðslur frá TR enn meira máli fyrir öryrkja en fyrir ellilífeyrisþega, því fleiri öryrkjar fara á mis við fulla réttindasöfnun í lífeyrissjóðum og vegna skertrar starfsorku hafa margir þeirra minni möguleika á öflun atvinnutekna. Lífsferill á lágu launum dregur svo úr möguleikum margra úr þessum hópi á eignasöfnun og fjármagnstekjum. Eins og myndin sýnir eru greiðslur frá TR stærsti hluti heildartekna öryrkja upp að um 450 þúsund króna heildartekjum. Síðan er líka einhver hluti öryrkja sem hafa vinnugetu og geta aflað sér atvinnutekna, þó það sé mikill minnihluti. Mjög fáir öryrkjar ná þó því að komast yfir milljón krónur á mánuði í heildartekjur samhliða greiðslum úr lífeyrissjóði.

Samsetning heildartekna örorkulífeyrisþega, eftir tekjubílum



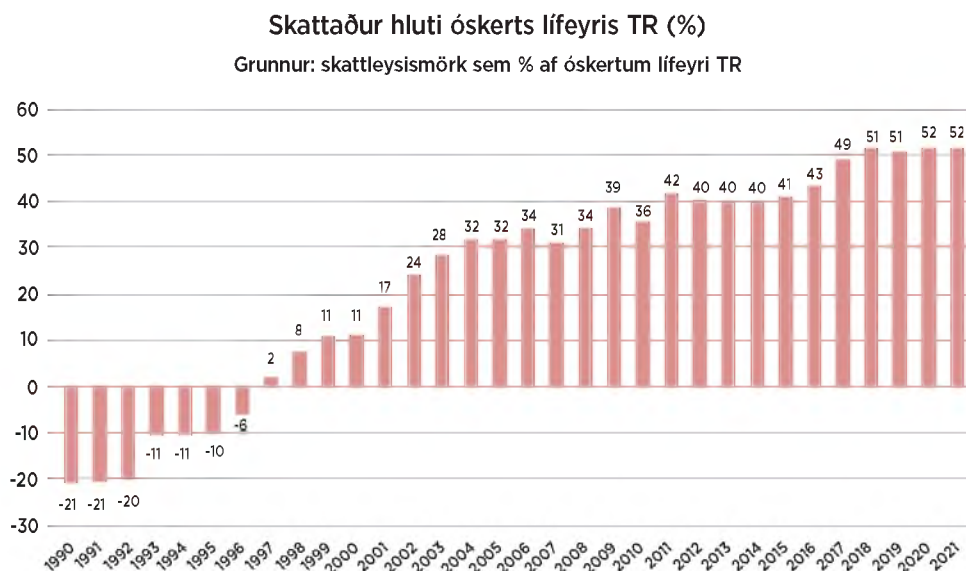
Mynd IV.9 Breytileg samsetning heildartekna örorkulífeyrisþega eftir tekjubílum. Heimild: Úrvinnsla Hagstofu á framtalsgögnum ársins 2019.

Heildarmyndin er ljós hvað snertir mikilvægi almannatrygginga og lífeyrissjóða fyrir afkomu alls þorra öryrkja og ellilífeyrisþega. Nærtækasta leiðin til að bæta afkomu lífeyrisþega, til dæmis að draga úr lágtekjuvanda í þessum hópum, er því með umbótum á samspili TR og lífeyrissjóða – og þá þannig að framlag almannatrygginga verði meira en nú er til lægri tekjuhópa og hluta af milli tekjuhópum.

V. Skattbyrði lífeyrisþega og annarra

V.1 Langtíma aukning skattbyrðar lífeyrisþega

Í bókinni *Ójöfnuður á Íslandi: Skipting tekna og eigna í fjölbjóðlegu samhengi*, eftir Stefán Ólafsson og Arnald Sölva Kristjánsson, var sýnt á ítarlegan hátt hvernig raunveruleg skattbyrði lágtækju- og millitekjufólks jókst verulega frá 1995 til 2008 (einkum vegna rýrnunar persónu-afsláttarins í tekjuskattkerfinu og þar af leiðandi lækkun skattleysismarkanna), um leið og skattbyrði hátekjufólks minnkaði (vegna minni skattlagningar fjármagnstekna sem einnig jukust mjög eftir 1997). Þetta er það sem kallað er „stóra skattatilfærslan“ í skýrslu Stefáns Ólafssonar og Indriða H. Þorlákssonar, „*Samngjörð dreifing skattbyrðar*“ (2018). Þetta þýddi að skattbyrði lágtækjufólks almennt jókst stig af stigi og eins og sýnt er á mynd V.1 þá snerti þetta mest þá lífeyrisþega sem stóluðu að umtalsverðu leyti á almannatryggingar, það er þá sem höfðu lægstu tekjurnar.



Mynd V.1 Þróun skattlagningar óskerts lífeyris frá TR. Miðað við einhleypa ellilífeyrisþega sem býr einn. Myndin sýnir hlutfall óskerts lífeyris TR sem er yfir skattleysismörkum og sem þar með er skattaður. Heimild: RSK og TR.

Myndin sýnir glögglega að á tímabilinu frá 1990 til 1996 var skattaður hluti óskerts lífeyris frá TR (hámarkslífeyrir einhleyps ellilífeyrisþega sem býr einn) neikvæður, sem þýðir að skattleysismörkin voru hærri en hámark lífeyrisins. Með öðrum orðum, fullur lífeyrir frá TR var skattfrjáls á þessum árum í byrjun tíunda áratugarins. Eins og myndin sýnir þá var síðan frá 1997 sífellt vaxandi hluti lífeyris almannatrygginga skattaður uns sú þróun náði hámarki á árunum 2018 til 2021 þegar rúmlega helmingur hámarkslífeyris frá TR var skattlagður í tekjuskattinum (51-52%).

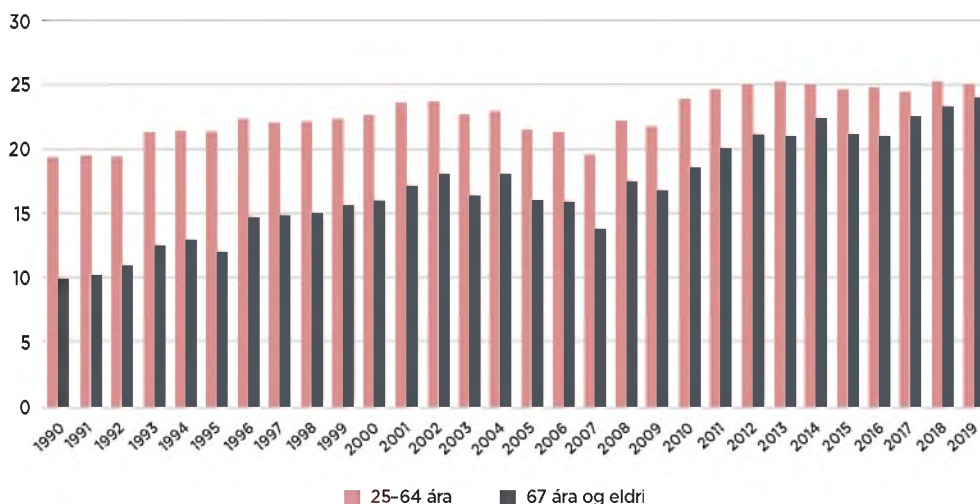
Í dag (árið 2021) fara um 50.000 krónur á mánuði í tekjuskatt af óskertum lífeyri almannatrygginga sem er rúmar 333.000 krónur fyrir þá sem engar aðrar tekjur hafa. Samsvarandi upphæð var sem sagt skattfrjáls í tekjuskattkerfinu sem var við lýði á árunum 1990 til 1996.

Þetta voru því afar miklar breytingar á skattlagningu fyrir lágtækjufólk sem fól auðvitað í sér mikla kjaraskerðingu. Þessi aukna skattbyrði vann raunar gegn þeim kjarabótum sem aukin uppsöfnun réttindi í lífeyrissjóðum hefði átt að vera að færa nýjum lífeyrisþegum á síðustu tveimur til þremur áratugum.

En álagningarhlutföll skipta einnig máli, ásamt skattleysismörkunum (sem persónuafslátturinn mótar), til að ákvarða skattbyrðina til fulls. Til að fá fyllri mynd af þróun skattbyrðarinnar fyrir lífeyrisþega sýnum við á mynd V.2 upplýsingar Hagstofunnar úr skattframtölum sem sýna hve stór hluti heildartekna fólks 67 ára og eldra var tekinn í beina skatta (tekjuskatt, fjármagnstekjuskatt, fasteignagjöld og eignaskatt). Það endurspeglar þróunina fyrir meðal lífeyrisþega almennt (svipuð þróun var hjá örorkulífeyrisþegum og hjá ellilífeyrisþegum). Til samanburðar er sýnt hvernig skattbyrði fólks á vinnualdri þróaðist (25-64 ára).

Þróun skattbyrði eldri borgara og fólks á vinnualdri

Hlutfall heildartekna sem tekið var í beina skatta, frá 1990 til 2019



Mynd V.2 Meðal skattbyrði eldri borgara og fólks á vinnualdri, 1990 til 2019. Hlutfall heildartekna sem tekið er í beina skatta. Heimild: Hagstofa Íslands.

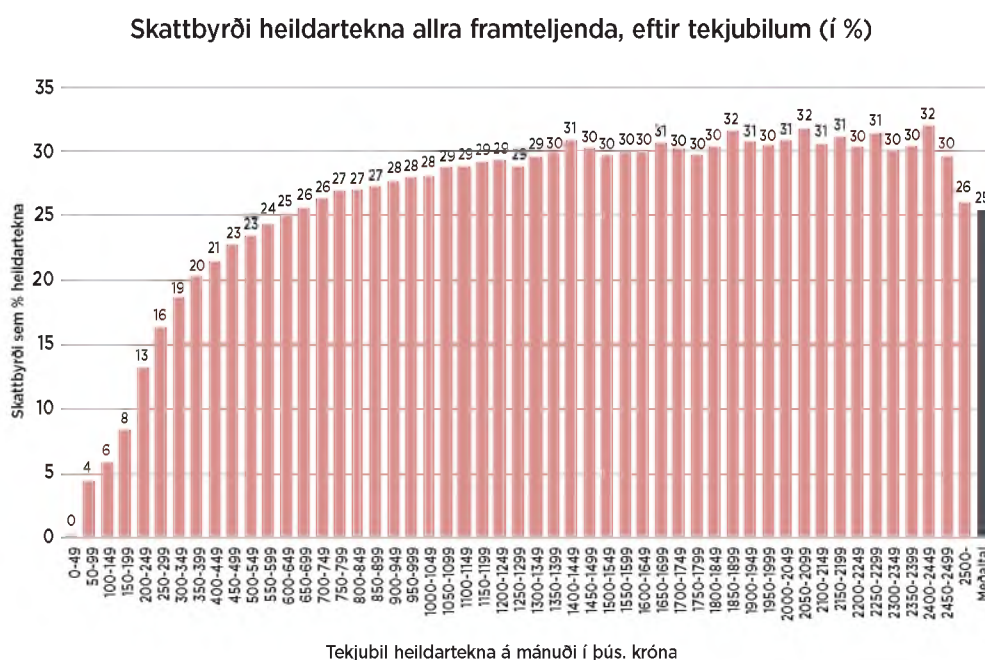
Svörtu súlurnar sýna meðalskattbyrði eftirlaunafólks og þær ljósari meðalskattbyrði fólks á vinnualdri (beinir skattar í % af heildarlaunum). Raunveruleg skattbyrði beggja hópa jókst á tímabilinu, en mun meira hjá eftirlaunafólki en hjá fólki á vinnualdri.

Á meðan meðalskattbyrði eftirlaunafólks fór úr tæpum 10% árið 1990 í 23,9% árið 2019 hækkaði skattbyrðin hjá fólki á vinnualdri úr um 19,4% í 24,9%.³² Skattbyrði lífeyrisþega meira en tvöfaldaðist á meðan skattbyrði hins hópsins hækkaði um rúmlega fjórðung (5,5 %-stig). Þetta er afar stór breyting til kjaraskerðingar. Í síðasta hluta þessa kafla sýnum við hvernig þessi þróun var enn meira afgerandi fyrir lágtækju-lífeyrisþega en hátekju-lífeyrisþega á tímabilinu 2012 til 2019. Einnig sýnum við þar hvernig skattbyrði hátekjuhópa almennt lækkaði á þessum síðustu árum (til viðbótar við það sem gerðist á árunum frá 1995 til 2008).

³² Meðal fólks á vinnualdri var þróunin tvískipt: skattbyrðin jókst verulega hjá lágtækjufólki en lækkaði hjá þeim allra tekjuháestu.

V.2 Óeðlileg dreifing skattbyrðarinnar í samfélaginu

Þessi langtímaþróun sem fólst í því að færa skattbyrði af tekjuhæstu hópum samfélagsins yfir á þá tekjulægstu og einnig yfir á milli tekjuhópa hafði þau áhrif að breyta lögun skattakúrfunnar, eins og sýnt var í skýrslunni *Samngjörn dreifing skattbyrðar* (2018) og áður í bók Stefáns Ólafssonar og Arnaldar Sölva Kristjánssonar um *Ójöfnuð á Íslandi*. Útkomuna má sjá á mynd V.3 sem sýnir dreifingu skattbyrðar fyrir alla framteljendur eftir 50 þúsund króna tekjubilum, frá þeim allra lægstu upp í þá sem voru með 2,5 milljónir á mánuði eða meira á framtalsárinu 2019 (tekjuárið 2018).



Mynd V.3 Skattbyrði framteljenda í ólíkum tekjuhópum álagningarárið 2019. Hlutfall heildartekna sem tekið var í beina skatta, samkvæmt tölum Ríkisskattstjóra. Heimild: Sérvinnsla Hagstofu úr framtölum.

Það sem einkennir þessa mynd er það hversu hratt skattbyrðin hækkar í tekjulægstu hópnum, með lítilli hækkun tekna. Þegar tekjur hækka úr 150-199 þúsund krónur á mánuði í 200-249 þúsund hækkar skattbyrðin úr 8% í 13%. Og svo áfram upp í 16% við aðra samsvarandi hækkun tekna og svo 19% og 20%, en eftir það hækkar skattbyrðin mun hægar upp í hámark 31-32% við mjög háar tekjur. Stigandinn í hækkun skattbyrðar í lægri tekjuhópum ætti að vera mun meira aflíðandi, eins og raunar var á tímabilinu 1990-1996. En sérstaklega athyglisvert er að fólk sem var með 2,5 milljónir á mánuði eða meira ber mun lægri skattbyrði en hóparnir sem eru þar fyrir neðan (750.000 til 2.450.000 kr. á mánuði), eða um 26%.

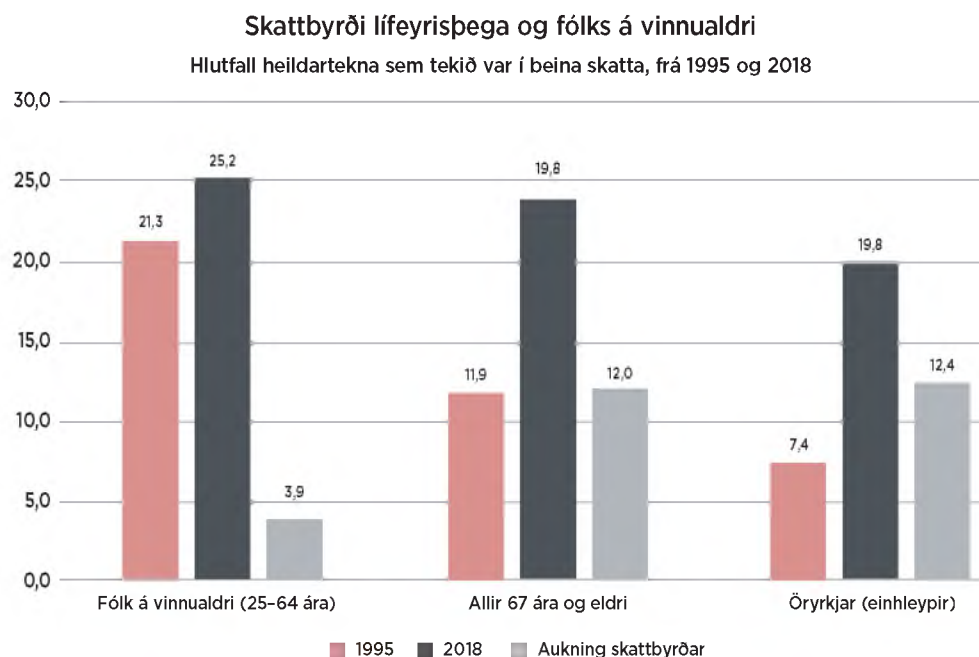
Ástæðan fyrir þessari undarlegu útkomu hjá allra tekjuhæsta hópnum er sú að hann er með mun meiri fjármagnstekjur en næstu hópar þar fyrir neðan og fjármagnstekjur bera mun lægri skattbyrði en atvinnutekjur og lífeyristekjur (sjá þetta á mynd B.1 í Viðauka I aftan við skýrsluna). Það þýðir að í reynd er fólk með 2,5 milljónir á mánuði eða hærri tekjur með skattbyrði sem er bara svipuð og meðalskattbyrðin í landinu (26% á móti 25% - súlurnar lengst til

hægri á myndinni). Þeir allra tekjuhæstu eru sem sagt með svipaða skattbyrði og fólk sem er nálægt meðaltekjum.³³ Þetta eru auðvitað mikil fríðindi hjá hátekjufólki.³⁴

Það sama gildir um fámennan hóp hátekju-lífeyrisþega, eins og við sýnum í næsta kaflahluta. Hins vegar njóta lífeyrisþegar almennt ekki neinna sérstakra fríðinda í skattkerfinu eins og stóreignafólk sem hefur miklar fjármagnstekjur af eignum sínum (arðgreiðslur, söluhagnað, leigutekjur og vaxtatekjur). Raunar eru lífeyrisþegar fórnlömb þess að skattbyrðin hækkar jafn hratt í lægstu tekjuhópnum og við sýndum hér að framan. Þannig var það ekki um og upp úr árinu 1990 þegar skattbyrði lífeyrisþega var almennt mun lægri en nú tíðkast.

V.3 Samanburður á skattbyrði elli- og örorkulífeyrisþega

Fyrir öryrkja var aukning skattbyrðarinnar af svipaðri stærðargráðu og hjá eldri borgurum (um 12 %-stiga aukning á móti 3,9 %-stiga aukningu hjá fólki á vinnualdri), en þar eða skattbyrði öryrkja var lægri í upphafi tímabilsins (enda tekjur þeirra lægri) þá er aukningin hjá þeim á tímabilinu meira en tvöföldun, eða úr 7,4% í 19,8%. Þetta er mikil breyting á skattbyrði lífeyrisþega á alla mælikvarða. Breyting sem orsakaðist fyrst og fremst af rýrnun persónuafsláttarins og þar með lækkingu skattleysismarkanna. Sífellt stærri hluti tekna lífeyrisþega bar fulla beina skatta, ólíkt því sem verið hafði frá 1990 til 1996 (sjá mynd V.4).



Mynd V.4 Skattbyrði lífeyrisþega og fólks á vinnualdri 1995 og 2018. Skattbyrði er mæld sem hlutfall heildartekna sem tekið er í beina skatta. Heimildir: Hagstofa Íslands og Stefán Ólafsson (2005).

Næst skoðum við nánar skattbyrði ellilífeyrisþega og öryrkja (myndir V.5 og V.6).

Svörtu súlurnar á mynd V.5 sýna að þorri eftirlaunafólks er með heildartekjur á bilinu 300 til 599 þúsund krónur á mánuði. Þar er skattbyrðin frá 20% og upp í 26% (ljósu súlurnar).

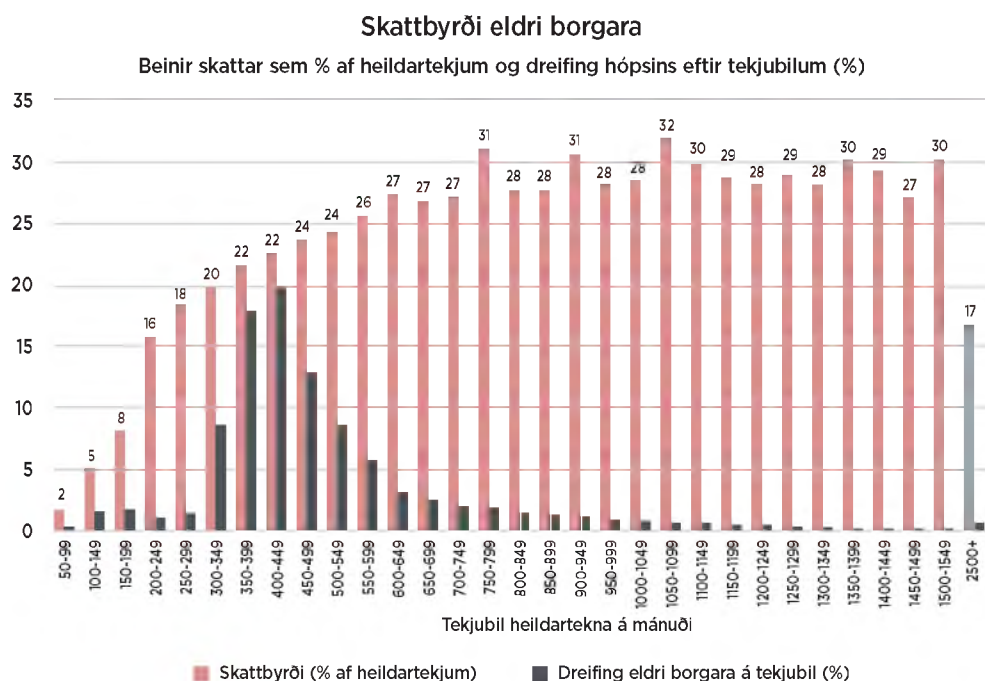
³³ Sjá ítarlegri skýringar á þessu í bókinni *Óþfærður á Íslandi*, kafla 7.

³⁴ Rétt er að hafa í huga í þessu sambandi að þau fríðindi sem fylgja fjármagnstekjum eru ekki jafn mikil og munur álagningarhlutfalla bendir til (22% á móti hæsta þrepi í tekjuskatti, þ.e. 46,25%). Þetta er vegna þess að skattstofn fjármagnstekjuskatts er nafntekjur en ekki rauntekjur. Gögnin á mynd V.3. sem koma frá skattauppgjöri Ríkisskattstjóra sýna þó svo ekki verður um villst að skattbyrðin þar sem hlutur fjármagnstekna er langmestur er afgerandi lægri, það er hjá allra tekjuhæsta hópnum (fólk með 2,5 m.kr. á mán. eða meira), þó munurinn sé minni en ætla mátti af álagningarhlutföllunum einum.

Eldri borgarar eru sem sagt með skattbyrði sem er nálægt meðalskattbyrði allra framteljenda í landinu (23% á móti 25%), þrátt fyrir að meðaltekjur þeirra séu vel undir meðaltekjum samfélagsins (sbr. mynd V.3 og tafla IV.1). Hátekju-lífeyrisþegar, þeir sem eru með 2,5 milljónir eða meira á mánuði, eru hins vegar aðeins með 17% skattbyrði. Það bendir til þess að hlutur fjármagnstekna hjá þeim hópi sé meiri en almennt er hjá framteljendum - sem lækkar raunverulega skattbyrði þessa hóps sérstaklega.

Þetta sýnir hversu ósanngjörn þessi fríðindi sem fylgja fjármagnstekjum eru. Og sömuleiðis sýnir það hversu fljótt fólk er komið í meðalskattbyrði við mjög lágar tekjur að skattkerfið tekur afar fast á lágttekjufólki - um leið og það hlífir þeim allra tekjuhæstu sérstaklega. Lífeyrisþegar töpuðu því miklu þegar stjórnvöld létu skattleysismörkin lækka stig af stigi frá 1995 og fram að hruni og svo aftur eftir 2015.

Í þessu sambandi má hafa í huga að nálægt helmingur af lífeyriseignum lífeyrissjóðanna hefur til lengri tíma komið til sem fjárfestingartekjur, en þær eru samt skattlagðar með fullri álagningu sem atvinnutekjur þegar þær eru greiddar út sem lífeyrir. Þessi staðreynd gæti réttlætt lægri álagningu fyrir lífeyrisþega í tekjuskattkerfinu. Það eru engin efnisleg rök fyrir því að stóreignafólk eitt skuli njóta mikilla skattfríðinda vegna eignatekna sinna um leið og lífeyrisþegum almennt (lágttekju-lífeyrisþegum) er neitað um samsvarandi fríðindi fyrir þann hluta lífeyristeknanna sem í reynd eru fjármagnstekjur.



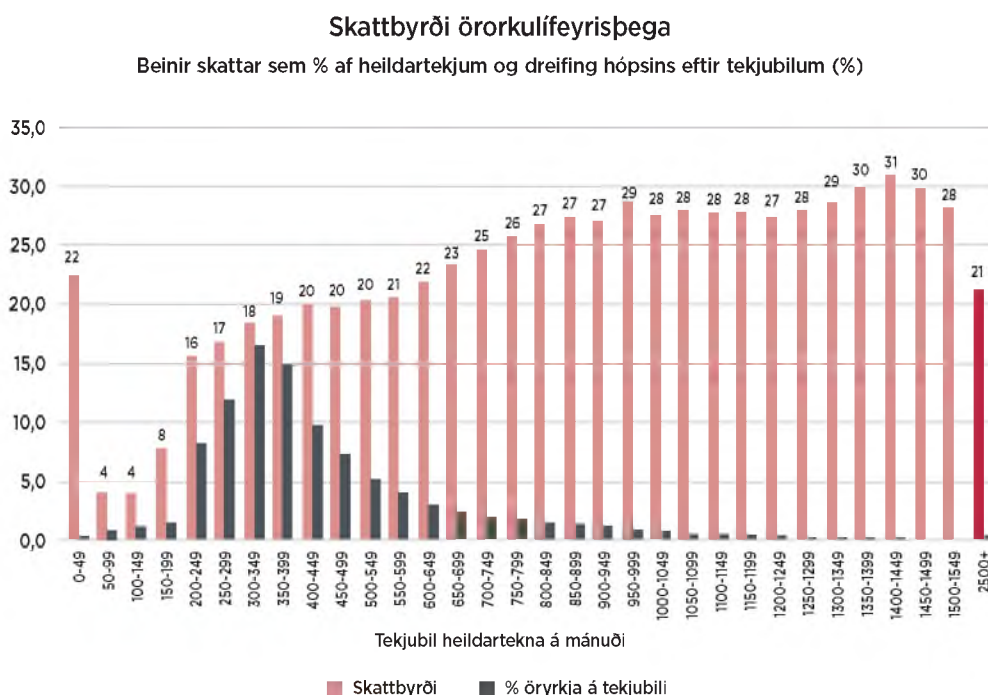
Mynd V.5 Skattbyrði eldri borgara á árinu 2018 (framtalsár 2019). Hlutfall heildartekna sem tekið er í beina skatta. Einnig er sýnd dreifing eldri borgara á tekjubíl. Tekjur sýndar að 1.549.000 krónum og síðan fyrir þá sem eru með 2.500.000 eða meira. Heimild: Sérvinnsla Hagstofunnar úr framtalsgögnum.

Ofangreind rök hafa víða í OECD-ríkjunum fengið framgang. Þannig tíðkast víða að veita lífeyrisþegum skattaávilnanir umfram fólk á vinnualdri. Til dæmis veita 27 af 35 OECD-ríkjum lífeyrisþegum sérstakar skattaávilnanir. Um 20 þessara ríkja veita lífeyrisþegum hærri persónuafslátt en í öðrum tilvikum bera lífeyrisþegar lægri álagningu en vinnandi fólk á svipuðum

tekjubilum, til dæmis á meðaltekjum og neðar (sjá OECD; *Pensions at a Glance 2017*, bls. 104-5).

Á mynd V.6 sýnum við svo samsvarandi mynd fyrir skattbyrði örorkulífeyrisþega.

Svörtu súlurnar sýna að þorri örorkulífeyrisþega er með tekjur á bilinu 200 til 550 þúsund á mánuði, nokkru neðar en ellilífeyrisþegar. Skattbyrði þeirra er því heldur lægri, eða á bilinu 16% til 20%. Ef sama fyrirkomulag væri í dag á skattleysismörkunum og var á árabílinu frá 1990 til 1996 þá væri tekjulægsti hluti örorkulífeyrisþega skattlaus í tekjuskattkerfinu (en myndu auðvitað greiða fulla neysluskatta). Af framfærsluviðmiði einhleyps öryrkja sem býr einn (333.258 kr. á mán.) eru nú teknar tæpar 50 þúsund krónur í tekjuskatt á mánuði. Þessi upphæð hefði verið skattlaus við skipan árána 1990 til 1996. Það má telja nokkuð hátt að greiða um 50 þúsund krónu skatt af lífeyri sem er skilgreindur sem „framfærsluviðmið“, sem væntanlega hefur verið ætlað að duga til viðunandi framfærslu. Þegar búið er að draga skattinn af þessu framfærsluviðmiði er líklegt að ráðstöfunartekjur öryrkjans séu beinlínis undir neyslumiðmiði stjórnvalda (ásamt húsnæðiskostnaði) fyrir einstakling sem býr einn á höfuðborgarsvæðinu (sjá nánar um þetta í næsta kafla).



Mynd V.6 Skattbyrði örorkulífeyrisþega á árinu 2018 (framtalsár 2019). Hlutfall heildartekna sem tekið er í beina skatta. Einnig er sýnd dreifing örorkulífeyrisþega á tekjubil. Heimild: Sérvinnsla Hagstofunnar úr framtalsgögnum.

Að lokum skoðum við nánar hvernig skattbyrði fólks á eftirlaunaaldri og fólks á vinnualdri sem kemur úr ólíkum tekjuhópum hefur þróast frá 2012 til 2019 (mynd V.7). Gögnin koma úr gagnasafni stjórnvalda (Tekjusagan.is). Sjónum er sérstaklega beint að lágtækju- og hátekjuhópum eftirlaunafólks, í samanburði við fólk á vinnualdri.

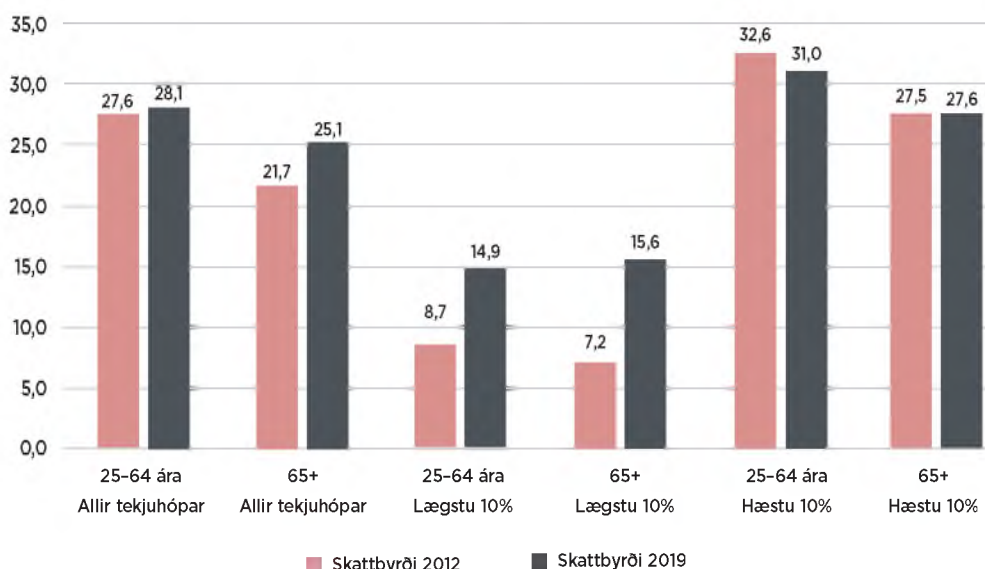
Þar má sjá að skattbyrði allra jókst á þessum síðustu árum (þó aukning skattbyrðar lágtækju-fólks hafi verið mun meiri á áratugnum að hruni – samanber niðurstöður rannsóknargagna bókarinnar *Ójöfnuður á Íslandi*). Þegar horft er til allra tekjuhópa (fyrstu tvö súlupörin)

kemur í ljós að aukningin er þó meiri meðal eftirlaunafólks (úr 21,7% í 25,1%) en hjá fólki á vinnualdri (úr 27,6% í 28,1%). Hins vegar er aukningin augljóslega langmest hjá lágtækjufólki, bæði úr hópum fólks á vinnualdri og eftirlaunafólks, en heldur meira hjá eftirlaunafólkinu (úr 7,2% í 15,6% á móti 8,7% í 14,9% hjá fólki á vinnualdri).

Hins vegar er allt annað uppi á teningnum þegar horft er til hátekjuhópa (tekjuhæstu tíu prósentanna - til hægri á myndinni). Hjá hátekjufólki á vinnualdri lækkaði skattbyrðin lítillega frá 2012 til 2019 (úr 32,6% í 31%). Þar munar væntanlega mest um niðurfellingu auðlegðarskatts eftir 2013. Hjá hátekjufólki á aldrinum 66 ára og eldra stóð skattbyrðin hins vegar í stað.

Skattbyrði í ólíkum tekjuhópum 2012 og 2019

Fólk á vinnualdri og eftirlaunaldri



Mynd V.7 Þróun skattbyrðar í ólíkum tekjuhópum fólks á vinnualdri og eftirlaunaldri, frá 2012 til 2019 (%). Heimild: Tekjusagan.is.

En það er enn á ný lágtækjufólk sem varð fyrir mestri hækkun skattbyrðarinnar.

Á heildina litið er ljóst að lágtækju lífeyrisþegar drógust afturúr tekjuþróun hátekju lífeyrisþega og aukin skattbyrði lágtækju lífeyrisþega átti sinn þátt í því. Þróun skattbyrðarinnar hefur þannig verið lágtækjufólki í hópi lífeyrisþega sérstaklega óhagstæð, vegna rýrnunar persónuafsláttarins sem lækkaði skattleysismörkin. Það þýddi að sífellt stærri hluti tekna lágtækju lífeyrisþega var skattlagður.

Almennt er fyrirkomulag skattheimtu af lífeyrissparnaði eðlilegt hér á landi, það er að iðgjöld til lífeyrissjóða séu undanþegin skatti við inngreiðslu en sköttuð við úttekt sem lífeyrir. Ríkið frestar tekjum af skattlagningunni en fær í staðinn skatt af bæði sparnaðinum og ávöxtun hans á endanum. Þetta fyrirkomulag er algengt í Evrópu, til dæmis hjá Dönum og Hollendingum sem eru með lífeyriskerfi af svipuðum toga og Íslendingar. Hins vegar er dreifing álagningar í tekjuskattinum annað mál. Þegar ríkið gengur langt í beitingu skerðinga í almannatryggingakerfinu og skattleggur lágan lífeyri af fullum þunga þá vakna spurningar um hvort ríkið sé að skila nægilega góðum kjörum til lífeyrisþega. Sýnt hefur verið fyrir í skýrslunni að ávinningur ríkisins af spöruðum útgjöldum vegna skerðinganna sé í bland við skattlagningu lífeyris allt

að 80% á móti 20% ávinningi lífeyrisþega af auknum lífeyrissparnaði í lífeyrissjóðum. Margt bendir þannig til að þetta sé óhóflegt.

Það er líklegt að um helmingur af eignum lífeyrissjóðanna til lengri tíma verði til kominn vegna tekna af fjárfestingum, sem samkvæmt öllum skilgreiningum eru fjármagnstekjur. Í núverandi tekjuskattkerfi nýtur stóreignafólk (sem hefur miklar fjármagnstekjur) þeirra fríðinda að búa við lægri virka skattlagningu á fjármagnstekjum en er af atvinnutekjum og lífeyristekjum (sbr. mynd V.3). Hvers vegna fá lífeyrisþegar ekki að njóta sambærilegra skattfríðinda vegna fjármagnstekna sinna frá lífeyrissjóðunum? Það væri ein leið til að draga úr mismuninum sem nú er innan skattkerfisins í þágu hátekjufólks á Íslandi. Hin leiðin væri að afnema þessi fríðindi hjá hátekju- og stóreignafólki. Þetta gæti réttlætt almennar skattaívilnanir til lífeyrisþega í tekjuskattkerfinu, enda erfitt í framkvæmd að sundurgreina lífeyri frá lífeyrissjóðum í ólíka skattstofna og óheppilegt væri að breyta skattalegri meðferð iðgjalda. Á hinn bóginn mætti fella niður þessi fríðindi til hátekju- og stóreignafólks sem felast í fjármagnstekjuskattinum.

Önnur leið væri því að gera líkt og meirihluti OECD-ríkja gerir, það er að veita lífeyrisþegum sérstakar skattaívilnanir (hærri persónuafslátt en vinnandi fólk fær eða lægri álagningu á lífeyristekjum). Þetta mætti gilda á meðan lífeyrissjóðakerfið hefur ekki náð fullri uppsöfnun réttinda og fullri jöfnun lífeyriskjara milli opinbera geirans og almenna markaðarins. Gögn OECD benda til þess að lífeyrisþegar á Íslandi beri tiltölulega háan tekjuskatt í samanburði við önnur vestræn ríki.³⁵

Besta leiðin væri þó sú sem farin var við gerð Lífkjarasamningsins 2019, að innleiða nýtt lægra álagningarþrep í tekjuskattinum fyrir lægstu tekjur. Það kom til framkvæmdar árin 2020 og 2021 og lækkar skattbyrði fyrir þorra lágtekju-lífeyrisþega um nálægt 10 þúsund krónum á mánuði. Æskilegt er að ganga lengra á þeirri braut og fá enn lægri álagningu í lægsta þrepinu, en það myndi gagnast bæði lífeyrisþegum og láglanufólki á vinnumarkaði. Með því væri dregið betur úr hinni óeðlilegu dreifingu skattbyrðarinnar sem sýnd var fyrr í kaflanum. Tekjutapinu getur ríkið mætt með því að færa skattbyrði hæstu tekna og fjármagnstekna nær því sem tíðkast á hinum Norðurlöndunum, sem og með virkari skattlagningu auðlinda og mikilla eigna, ásamt því að draga úr skattaundanskotum (sjá nánar í skýrslu Stefáns Ólafssonar og Indriða H. Þorlákssonar, *Samgjörn dreifing skattbyrðar*).

Eðlilegt er því að líta svo á að núverandi lífeyrisþegar og þeir sem koma á lífeyri á næstu rúmlega 30 árum séu eins konar millikynslóð sem býr við lakari lífeyriskjör en lífeyrisþegar framtíðarinnar munu gera. Þessa millikynslóð þarf að styðja betur með veglegri greiðslum úr almannatryggingakerfinu, til viðbótar við tekjur úr lífeyrissjóðum. Einnig væri eðlilegt að fólk úr þessum hópum nyti léttari skattbyrðar á lágar tekjur en nú er, sem myndi síðan hækka hóflega með hækkanði lífeyristekjum framtíðarinnar.

Annað sem má hafa í huga er að fasteignagjöld eru ekki lögð á að neinu ráði eftir tekjum fólks, heldur eftir fasteignamati. Gögn Tekjusögu (www.tekjusaga.is) sýna að skattbyrði eldri borgara af fasteignagjöldum er álíka há hvort sem um er að ræða lágtekju eða hátekju lífeyrisþega. Það er ósanngjarnt, því þessi gjöld geta orðið ansi stór hluti ráðstöfunartekna lágtekjufólks.

Þróun heildartekna lífeyrisþega og þróun skattbyrðarinnar meðal lífeyrisþega hefur hvoru tveggja orðið til þess að auka ójöfnuð meðal lífeyrisþega á síðustu árum. Það verður skoðað nánar í næsta kafla.

³⁵ Sjá upplýsingar frá OECD um skattalega meðferð lífeyrisaðildarríkjunum árið 2017 hér: https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/pension_glance-2017-14-en.pdf?expires=1619958295&id=id&accname=guest&-checksum=610EF454AF5BB252C74F47FD24E408D5#:::text= pensioners%20with%20the%20gross%20replacement, on%20average%20across%20the%20OECD.&text=This%20averages%2018%25%20in%20OECD, the%20same%20level%20of%20income.

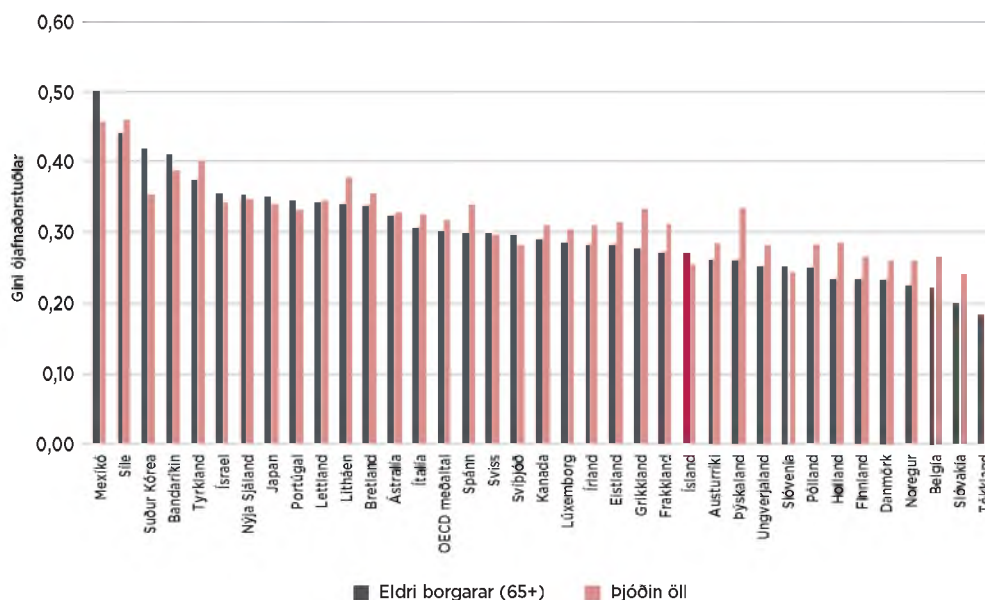
VI. Ójöfnuður og fjárhagsþrengingar meðal eldri borgara

VI.1 Ójöfnuður

Því miður liggja ekki fyrir aðgengilegar alþjóðlega sambærilegar upplýsingar um ójöfnuð meðal örorkulífeyrisþega, í samanburði við almenning. Slíkar upplýsingar eru hins vegar til fyrir eftirlaunafólk og hefur OECD birt þær fyrir aðildarríkin. Á mynd VI.1 má sjá hvar Ísland raðast í slíkum samanburði.

Ójöfnuður ráðstöfunartekna eldri borgara og íbúa almennt

OECD ríkin 2016. Gini ójafnaðarstuðull



Mynd VI.1 Ójöfnuður meðal eldri borgara í OECD-ríkjunum. Samanburður við almenning allan, árið 2016. Gini ójafnaðarstuðlar fyrir ráðstöfunartekjur á mann. Heimild: OECD, *Pensions at a Glance 2019*.

Athyglisvert er að Ísland er með minnstan ójöfnuð í tekjuskiptingu meðal almennings í OECD-ríkjunum, ásamt Tékklandi og Slóvakíu, en það á hins vegar ekki við um ójöfnuð meðal eldri borgara.³⁶ Á myndinni er löndunum raðað eftir ójöfnuði meðal eldri borgara og þar er Ísland hins vegar í 13. sæti. Það þýðir að ójöfnuður meðal eldri borgara er meiri hér á landi en meðal almennings almennt. Munur milli lágtekju og hátekju lífeyrisþega er sem sagt meiri en almennt er milli lágtekju- og hátekjufólks hér. Algengara er í OECD-ríkjunum að ójöfnuður meðal eldri borgara sé minni en meðal almennings. Það á við um 23 af 36 OECD-ríkjum. Í Noregi, Danmörku og Finnlandi er talsverður munur á þessu, þannig að ójöfnuður meðal eldri borgara er markvert minni þar en meðal almennings. Svíum svipar hins vegar meira til Íslands hvað þetta varðar, en þar hefur tekjuójöfnuður almennt aukist talsvert á síðustu 15 árum eða svo. Það er því af sem áður var, að Svíþjóð væri með jöfnustu tekjuskiptinguna og minnsta fátækt í hópi vestrænna samfélaga og örlátt lífeyriskerfi. Þessa breytingu á gerð sænska sam-

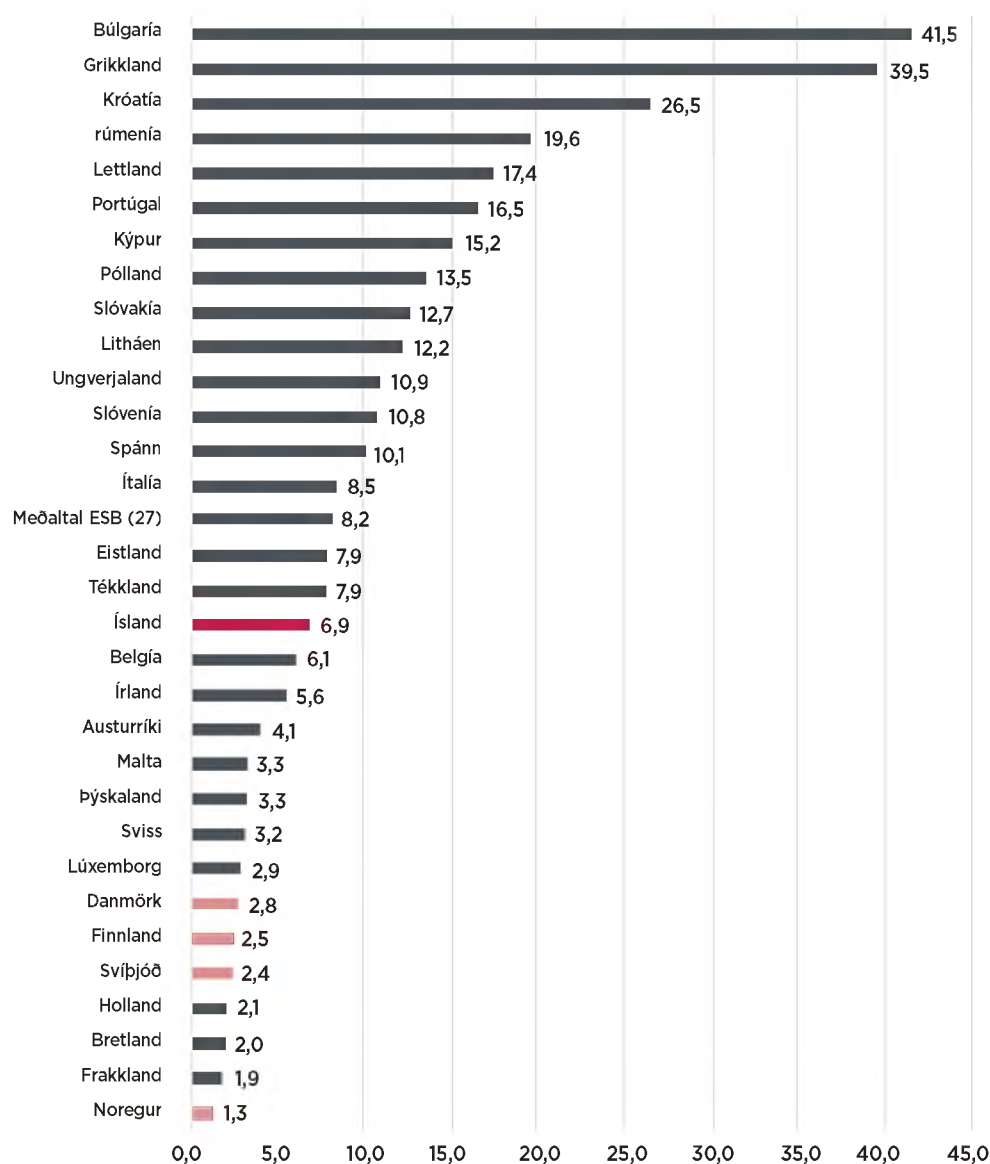
³⁶ Rétt er hins vegar að hafa í huga að í tölum OECD um tekjudreifingu (Gini ójafnaðarstuðlar) er hluti fjármagnstekna (söluhagnaður) undanskilinn, en sá hluti tekna sem einkum kemur í hlut allra tekjuhæstu einstaklinganna hefur verið óvenju hár á Íslandi (sbr. bókina *Ójöfnuður á Íslandi*). Tölur OECD um ójöfnuð gætu því vanmetið ójöfnuðinn á Íslandi að einhverju leyti.

félagsins í seinni tíð má einkum rekja til aukinna áhrifa hægri stjórnmálaflokka sem fylgdu nýfrjálsbyggjupólitík í meiri mæli en áður hafði tíðkast þar í landi.

VI.2 Fjárhagsþrengingar

Eitt er að mæla ójafnaðarstig í tekjuskiptingu en annað raunverulegar tekjur og fátækt. Almennst telst Ísland vera með háar tekjur í alþjóðlegum samanburði, bæði fyrir almenning og eldri borgara, sem þó er talsvert háð gengi krónunnar hverju sinni. Þegar afstæð fátæktarhlutföll eru reiknuð út frá tekjuupplýsingum kemur Ísland einnig út með lágt hlutfall eldri borgara sem og þjóðarinnar almennt sem telst vera undir slíkum fátæktarmörkum sem miðast við hlutfallslegt frávik frá miðtekjum (sjá bæði tölur OECD og Eurostat um slíkt). Hér er á hinn bóginn mjög hátt verðlag, eitt það allra hæsta í Evrópu, ef ekki í heiminum. Húsnæðiskostnaður er einnig mjög hár hér á landi, einkum á höfuðborgarsvæðinu.

Hlutfall eldri borgara sem segja mjög erfitt að ná endum saman, 2018



Mynd VI.2 Fjárhagsþrengingar meðal eldri borgara í Evrópu-löndum, árið 2018. Heimild: Eurostat.

Annað sem skiptir máli þegar tekjur eldri borgara (eða lífeyrisþega) eru bornar saman milli landa er að hér á landi er óvenju mikill munur á lífeyriskjörum opinberra starfsmanna og starfsmanna sem koma af almennum markaði (til dæmis er mjög lítill ef nokkur slíkur munur í Danmörku, Finnlandi, Noregi og Svíþjóð). Það þýðir að þegar meðaltöl tekna fyrir alla eldri borgara hér á landi eru skoðuð (sem og lág fátæktarhlutföll) þá hækka tekjur lífeyrisþega úr hópum opinberra starfsmanna meðaltalið umfram það sem er hjá lífeyrisþegum sem koma af almennum markaði. Vegna hærri lífeyristekna lífeyrisþega úr opinbera geiranum fegra þeir því meðaltal allra eldri borgara sem gerir það að verkum að erfitt er að draga ályktanir af meðaltekjutölum og fátæktarhlutföllum eldri borgara og lífeyrisþega almennt.

Þetta þýðir að háar tekjur eldri borgara og þjóðarinnar almennt þýða ekki endilega að fjárhagsþrengingar séu úr sögunni. Vísbendingar um það má sjá á mynd VI.2 sem gefur raunsærri mynd af fjárhagsþrengingum eldri borgara en afstæð fátæktarhlutföll. Útkoman þarna er mjög í takti við hagsældarstig og styrkleika velferðarríkisins í þessum löndum almennt. Þjóðirnar í austur og suð-austur hluta Evrópu eru með hæst hlutfall eldri borgara í miklum fjárhagsþrengingum með dagleg útgjöld fjölskyldunnar, en þjóðirnar á Norðurlöndum og á norður-vestur hluta meginlandsins eru með minnstar þrengingar eldri borgara.

Athygli vekur að þó Ísland sé með lægra hlutfall eldra fólks sem á „mjög erfitt“ með að ná endum saman en meðaltal Evrópuþjóðana (6,9% á móti 8,2%) er Ísland samt talsvert fyrir ofan hinar norrænu þjóðirnar. Þær eru með frá 1,3% til 2,8% eldri borgara sem segjast eiga mjög erfitt með að ná endum saman á móti 6,9% fyrir Ísland. Ísland er því með ríflega tvisvar til fimm sinnum stærri hóp eldri borgara í fjárhagsþrengingum.

Rétt er að ítreka að tölurnar á mynd VI.2 eru hlutfall eldri borgara sem segja „mjög erfitt að ná endum saman“. Ef við er bætt þeim sem segja „erfitt“ að ná endum saman, sem oft er gert, þá verður hlutfall Íslands tæp 15%, sem er hærri en afstætt fátæktarhlutfall þjóðarinnar sem heildar, sem oft er innan við 10%. Þegar skoðaðar eru tölur um hve stór hluti eldri borgara segist eiga „auðvelt með að ná endum saman“ er hlutfallið einnig markvert lægra á Íslandi.

Nærtækt er að túlka þessa útkomu sem vísbendingu um að lágtekjuvandi meðal eldri borgara sé meiri á Íslandi en á hinum Norðurlöndunum. Staða örorkulífeyrisþega á þessu sviði er án efa lakari en hjá eldri borgurum almennt (sjá kaflan um tekjudreifingu hér að framan) og því má með nokkru öryggi álykta að enn hærri hlutfall þeirra glími við alvarlegar fjárhagsþrengingar.

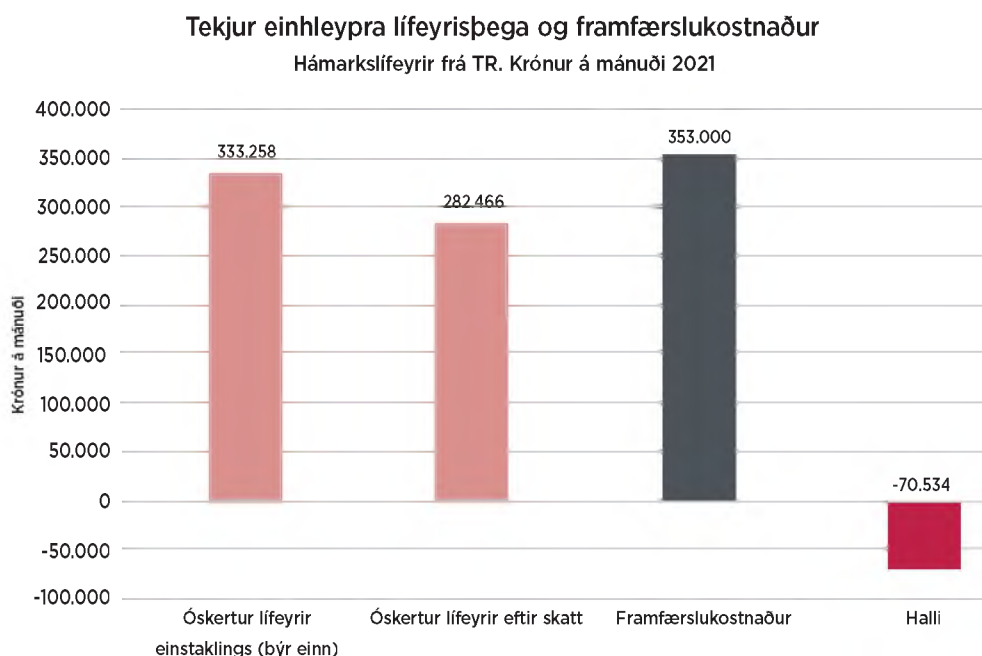
Almennt er það svo í Evrópu að þar sem vægi almannatrygginga er minna í greiðslum lífeyris (á móti lífeyrissjóðum og séreignasparnaði) þar er ójöfnuður meiri og fjárhagsþrengingar eða fátækt meiri (sjá um það í Ebbinghouse 2021). Stífar tekjutengingar í almannatryggingakerfum geta fækkað þeim lífeyrisþegum sem búa við sára fátækt en ef örlæti lífeyris almannatrygginga er ekki nægilegt þá skilja slík lífeyriskerfi marga lífeyrisþega eftir með lágar tekjur en þó rétt fyrir ofan fátæktarmörk. Sú lýsing á nokkuð vel við um stöðu tiltölulega margra íslenskra lífeyrisþega í nútímanum.

VI.3 Dugir hámarkslífeyrir frá TR til framfærslu?

Hér er að lokum önnur sýn á fjárhagsþrengingar lífeyrisþega, sem byggir á samanburði hámarkslífeyris TR (óskerts lífeyris) og mati stjórnvalda á framfærslukostnaði á höfuðborgarsvæðinu. Það síðarnefnda kemur úr framfærsluviðmiði eða neysluviðmiði stjórnvalda, sem birtir framfærslukostnað án húsnæðiskostnaðar.³⁷ Á grundvelli talna frá Þjóðskrá um leigu-

³⁷ Sjá nánar hér: <https://www.stjomarradid.is/verkefni/felags-og-fjolskyldumal/neysluvidmid/reiknival-fyrir-neysluvidmid/>.

verð á fermetra í Reykjavík var áætlaður leigukostnaður fyrir einhleypa lífeyrisþega fyrir 45 fermetra íbúð um 155.000 krónur á mánuði. Það gefur heildar framfærslukostnað fyrir einhleypa lífeyrisþega upp á um 353.000 krónur á mánuði, að viðbættum hóflegum kostnaði vegna íbúðarleigu. Verðlag framfærslukostnaðar er fært upp til ársins 2021.



Mynd VI.3 Samanburður hámarks lífeyris frá TR, fyrir og eftir skatt, við áætlaðan framfærslukostnað í Reykjavík um þessar mundir. Húsaleiga varlega áætluð fyrir litla íbúð.

Einstaklingur með hámarkslífeyri frá TR, en ekkert annað í tekjur, greiðir um 50 þúsund krónur á mánuði í tekjuskatt og því verða eftir 282.466 krónur í ráðstöfunartekjur. Það þýðir að í hverjum mánuði vantar viðkomandi um 70 þúsund krónur til að ná ofangreindu framfærsluviðmiði stjórnvalda. Jafnvel þó viðkomandi lífeyrisþegi væri öryrki með fulla aldursbundna uppbót (tæpar 50 þúsund krónur) þá dugir það ekki til að fleyta honum/henni upp fyrir framfærsluviðmiðið. Til að ná endum saman þurfa viðkomandi lífeyrisþegar því að finna sér óvenju ódýran húsnaðiskost eða stóla á matargjafir hjálparsamtaka. Fyrir sambúðarfólk, sem hefur minni sameiginlegan framfærslukostnað á mann, er útkoman svipuð, eða með örlítið minni halla í hverjum mánuði, þ.e. ef viðkomandi hafa ekkert annað en lífeyri almannatrygginga.

Lægri hámarkslífeyrir fyrir hvorn sambýlinga gerir það að verkum að halli er á framfærslunni. Fólk þarf í reynd að hafa meira en 100.000 krónur á mánuði frá lífeyrissjóði til viðbótar við hámarkslífeyri frá TR til þess eins að rétt skríða upp fyrir framfærslukostnaðarmörkin. Þeir sem eru með minna en 150.000 til 200.000 krónur á mánuði frá lífeyrissjóðum búa augljóslega við miklar fjárhagsþrengingar.

VII. Staða lífeyriskerfisins og leiðir til úrbóta

Lengi hafa íslenskir stjórnmálamenn talað um íslenska lífeyriskerfið sem „besta lífeyriskerfi í heimi“. Slíkt sjálfshól er alltaf varhugavert. En hver voru rökin fyrir því að þannig gæti verið í pottinn búið?

Helstu rökin voru þau að hér væri uppbygging lífeyriskerfisins í samræmi við meðmæli Alþjóðagjaldeyrissjóðsins (IMF). Þá var vísað til hinna þriggja stöða kerfisins (almannatrygginga, lífeyrissjóða og séreignasparnaðar) sem skipta með sér hlutverkum og dreifa áhættu. Einnig var stundum nefnt í þessu samhengi að íslenska lífeyrissjóðakerfið væri orðið mjög stórt miðað við lífeyrissjóði í öðrum OECD-ríkjum, mælt í hlutfalli við þjóðarframleiðslu.

Fyrsta stöðin, almannatryggingar (TR), er fjármögnuð af skatttekjum ríkisins og veitir öllum lágmarksframfærslutryggingu þegar vinnugetu nýtur ekki lengur við. Þegar aðrar tekjur koma til (frá lífeyrissjóðum, vegna atvinnu eða af sparnaði) þá eru greiðslur almannatrygginga dregnar til baka (með tekjutengingum og tilheyrandi skerðingum). Við höfum sýnt í þessari skýrslu að íslenska ríkið gengur óvenju langt í slíkum skerðingum í almannatryggingakerfinu.

Önnur stöðin eru lífeyrissjóðir vinnumarkaðarins sem eru með skylduadild og byggja réttindi til lífeyris á iðgjaldagreiðslum, sjóðasöfnun og ávöxtun sjóðanna. Menn fá út úr sjóðunum í hlutfalli við það sem þeir greiða inn til þeirra, sem og ávöxtun fjáris á meðan það er í geymslu þar til að lífeyristöku kemur. Engar skerðingar eru á greiðslum úr lífeyrissjóðum og lífeyris-sjóðakerfið er það þriðja stærsta í OECD-ríkjunum, mælt sem hlutfall af þjóðarframleiðslu.

Í megindráttum skilar lífeyrissjóðakerfið því sem vænta má, að teknu tilliti til þess að ekki hafa allir núverandi lífeyrisþegar safnað upp fullum réttindum með iðgjaldagreiðslum af heildarlaunum á fullum starfsferli. Auk þess er mikill munur á réttindaávinnslu hjá fólki sem starfar allan feril sinn á almennum markaði (árleg uppsöfnun réttinda er 1,4% af þeim launum sem greitt er af) og hinum sem starfa hjá hinu opinbera (árleg uppsöfnun réttinda þar er 1,9% af iðgjaldastofni). Þar eð almannatryggingar eiga að greiða meira til þeirra sem minna hafa úr lífeyrissjóðum ætti það að jafna muninn milli lífeyrisþega sem koma af almenna og opinbera geiranum, þegar upp er staðið. Sú jöfnun dugar hins vegar hvergi nærri og nemur einungis um þriðjung af réttindamuninum nú til dags.

Þriðja stoð lífeyriskerfisins er séreignasparnaðurinn, sem er valfrjál (2-4% iðgjaldagreiðsla frá launþega skilar að auki 2% framlagi frá atvinnurekanda viðkomandi). Þessi sparnaður færir viðkomandi aukið eyðslufé eftir að 60 ára aldri er náð, sem taka má út í einu lagi eða með dreifðum hætti að eigin vali, en séreignasparnaður bætir engu í samtrygginguna sem ábyrgist lífeyrisgreiðslur út ævina. Eins og með iðgjöld til lífeyrissjóðanna þá eru iðgjöld til séreignasparnaðar undanþegin tekjuskatti þegar þau eru greidd inn en bera fullan tekjuskatt þegar sparnaðurinn er greiddur út til lífeyrisþegans, líkt og um atvinnutekjur væri að ræða. Algengara er að fólk með milli og hærri tekjur safni séreignasparnaði, en lágtækjufólk og einstæðir foreldrar gera það mun síður. Séreignasparnaður eykur því ójöfnuð í lífeyriskerfinu.

Til sanns vegar má færa að uppbygging íslenska lífeyriskerfisins sé ágæt, en í sjálfshólinu um „besta lífeyriskerfi í heimi“ var yfirleitt ekki vísað til þeirra tekna sem lífeyriskerfið færir lífeyrisþegum. Þar vantar talsvert uppá, enda hefur ríkið með óhóflegri beitingu tekjutenginga og tilheyrandi skerðingum gert það að verkum að stoð almannatrygginga skilar ekki sínu hlutverki

á eðlilegan hátt. Þetta hefur skapað alvarlegan lágtækjuvanda meðal hluta lífeyrisþega, en það má kalla mesta galla lífeyriskerfisins. Þann galla er hins vegar auðvelt að laga.

VII.1 Gallar lífeyriskerfisins

Stærsti galli íslenska lífeyriskerfisins nú til dags er sá að frá 25% til 50% lífeyrisþega glíma við alvarlegan eða umtalsverðan lágtækjuvanda, eins og sýnt var í kafla IV. Það er miklu algengara hjá lífeyrisþegum sem starfað hafa á almennum markaði megnið af starfsferlinum heldur en hjá opinberum starfsmönnum ríkis eða sveitarfélaga. Þetta er vegna þess að réttindauppsöfnunin í lífeyrissjóðum almenna markaðarins er mun minni en hjá opinberum starfsmönnum, sem skilar fólki af almennum markaði lægri lífeyri frá lífeyrissjóðum sínum.

Ef virkni lífeyriskerfisins væri eðlileg þá myndu almannatryggingar bæta upp þennan mun til fulls, en gera það hins vegar ekki nema að hluta, eins og sýnt var í kafla III. Ástæða þess er að ríkið hefur gengið alltof langt í skerðingum lífeyris almannatrygginga gagnvart tekjum lífeyrisþega úr lífeyrissjóðum. Skerðingarnar byrja við of lágar tekjur frá lífeyrissjóðum (frítækjumark er of lítið) og hámarkslífeyrir TR (óskertur lífeyrir) er of lágur. Þessi ofnotkun skerðinga að hálfu stjórnvalda gerir það að verkum að framlag almannatrygginga til tekna lífeyrisþega er of lítið.

Ríkið gengur sem sagt of langt í að spara sér útgjöld til lífeyris almannatrygginga í skjóli greiðslna frá lífeyrissjóðum, löngu áður en uppsöfnun réttinda í sjóðunum á almennum markaði er orðin viðunandi og nógu jöfn milli almenna og opinberra geirans. Þannig er byrjað að skerða hjá TR þegar þær greiðslur úr lífeyrissjóðum eru enn alltof lágar. Alltof margir lífeyrisþegar stríða því við lágtækjuvanda og alltof margir fá mun minni lífeyri í heild en þeir telja eðlilegt eftir að hafa greitt iðgjöld til lífeyrissjóða og skatta til að fjármagna almannatryggingakerfið á fullum starfsferli.

Eins og sýnt hefur verið í fyrri köflum þá skerðir ríkið lífeyri og bætur frá almannatryggingum sem nemur rúmum helmingi af því sem þorri lífeyrisþega nútímans fær frá lífeyrissjóðum sínum. Þetta er ígildi þess að ríkið sé helsti lífeyrisþegi lífeyrissjóðanna, það er ríkið sparar í lífeyrisútgjöldum TR sem nemur meira en allri ávöxtun lífeyrissparnaðarins í lífeyrissjóðunum (um 40-60% af eignum lífeyrissjóða til greiðslu lífeyris kemur af ávöxtun sjóðanna til lengri tíma). Þetta er afar óeðlilegt ástand. Lífeyrisþegar fá ekki að njóta lífeyrissparnaðar síns í betri afkomu í nægilega miklum mæli því framlag almannatrygginga hverfur alltof snemma og alltof hratt.

Þessu til viðbótar tekur ríkið 20-26% af tekjum þorra lífeyrisþega í tekjuskatt. Slík skattheimta var mun minni fyrir um þremur áratugum en hefur farið hækkandi alveg fram á síðustu ár, þrátt fyrir að tekjur stórs hluta lífeyrisþega séu enn mjög lágar. Samanlagt rennur ígildi á bilinu 70% til 80% af auknum tekjum lífeyrisþega frá lífeyrissjóðum í skerðingar (lækkun lífeyris frá almannatryggingum) og skatta. Þetta er ígildi fordæmalausra jaðarskatta og afar óeðlileg virkni í lífeyriskerfinu gagnvart lífeyrisþegum sem hafa enn mjög lágar tekjur.

Skerðingarkerfi lífeyris eiga að skerða út hátekjufólk og hærra millitekjufólk af greiðsluskrám almannatrygginga, en hér á landi er lágtækjufólk skorið út af greiðsluskrám almannatrygginga í alltof stórum stíl. Þetta þarf að laga með því að draga stórlega úr skerðingum í almannatryggingakerfinu og einnig með því að létta skattbyrði af lágtækju-lífeyrisþegum.

Aðrir gallar eru einnig á almannatryggingahluta lífeyriskerfisins sem orsakast af óhóflegum skerðingarreglum kerfisins, svo sem vegna atvinnutekna. Þó frítækjumark gagnvart atvinnutekjum sé hærra en gagnvart lífeyrissjóðstekjum (100.000 krónur fyrir ellilífeyrisþega og

109.000 fyrir öryrkja á móti 25.000 króna frítækjumarki gagnvart samanlögðum greiðslum úr lífeyrissjóði og af fjármagnstekjum) þá er það samt of lágt og hefur vinnuleitandi áhrif, sem eru sérstaklega alvarleg fyrir öryrkja sem hafa vinnugetu. Einnig gagnvart ellilífeyrisþegum sem vilja vinna lengur en til 67 ára aldurs. Þá eru ýmsir aðrir gallar sem tengjast samspili stöða I og II, svo sem fall á krónu, óeðlilegar ofgreiðslur og endurgreiðslur, auk alls konar flækjustiga sem gera kerfið afar ógagnsætt (sjá nánar um þetta í kafla III og Viðauka I).

VII.2 Það sem gera þarf

Til að bæta úr ofangreindum göllum íslenska lífeyriskerfisins þarf að draga stórlega úr skerðingum þannig að framlag almannatrygginga til lífeyrisgreiðslna fari frá því að vera óvenju lítið í hópi OECD-ríkjanna til þess sem algengast er í grannríkjunum á hinum Norðurlöndunum og að stuðla í leiðinni að eðlilegri virkni lífeyriskerfisins. Virkustu úrræðin eru þau að **hækka frítækjumark gagnvart tekjum lífeyrisþega frá lífeyrissjóðum** og einnig að **hækka hámark lífeyris almannatrygginga** (óskerts lífeyris) sem í dag er óeðlilega lágt. Skoðum fyrst hækkun frítækjumarksins.

VII.2.1 Hækkun frítækjumarks gagnvart lífeyrissjóðsgreiðslum

Rétt er að vinda ofan af þeirri breytingu sem gerð var á frítækjumörkum með breytingum á ellilífeyri almannatrygginga árið 2016. Þær breytingar voru afturför sem juku í reynd skerðingar gagnvart tekjum frá lífeyrissjóðum. Aðgreina ætti á ný frítækjumörk fyrir lífeyrissjóðstekjur og fjármagnstekjur. Stjórnvöld höfðu einnig sameinað frítækjumark gagnvart atvinnutekjum við hið almenna frítækjumark upp á 25.000 krónur árið 2016. Það var óvenju róttækt skref í ranga átt. Það vakti strax gríðarlega óánægju meðal eldri borgara og var dregið til baka ári síðar, en þó óverðbætt frá því sem áður hafði verið (þ.e. var lækkað að raunvirði). Almennu hafa stjórnvöld trassað að láta frítækjumörk í almannatryggingakerfinu fylgja verðlagsbreytingum, sem felur í sér kjaraskerðingar fyrir lífeyrisþega.

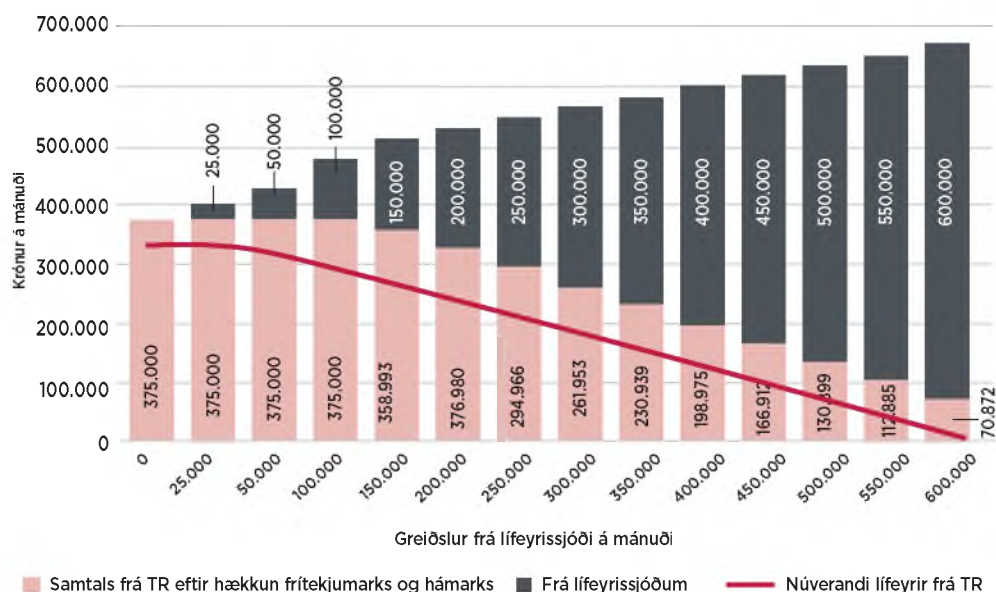
Nú ætti því að innleiða sjálfstætt frítækjumark gagnvart lífeyrissjóðstekjum og hækka það verulega upp fyrir hið almenna 25.000 króna frítækjumark. Hér er lagt til að frítækjumark gagnvart lífeyrissjóðstekjum fari í minnst 100.000 krónur á mánuði. Þetta myndi ásamt hækkun hámarkslífeyris frá TR (óskerta lífeyrisins) vinna vel á lágtekjuvandannum sem lífeyrisþegar af almenna markaðinum glíma við í dag og gera virkni lífeyriskerfisins í heild mun eðlilegri.³⁸

Á mynd VII.1 er sýnt hvernig greiðslur frá TR munu hækka ef frítækjumark gagnvart lífeyrissjóðstekjum yrði hækkað í 100.000 krónur á mánuði. Þarna eru einnig sýnd áhrif af því að hækka hámarkslífeyrinn frá TR (óskerta lífeyrinn) úr 333.228 upp í 375.000 krónur. Þetta eru tvær mikilvægustu umbótatillögurnar á lífeyri almannatrygginga sem hér eru gerðar. Bleiku súlnahlutarnir sýna hækkaða upphæð frá TR en svarta línan sýnir núverandi greiðslur frá TR á hverju bili tekna frá lífeyrissjóðum (lárétti á sinn og svörtu súlnahlutarnir).

Með því að frítækjumarkið fer í 100.000 krónur þá haldast óskertar greiðslur frá TR lengur en verið hefur (fyrstu fjórar bleiku súlurnar eru jafnháar í stað aðeins fyrstu tveggja súlnanna, þ.e. að 25.000 króna frítækjumarkinu). Þetta þýðir að þeir sem eru með minnstar greiðslur frá lífeyrissjóðum halda hámarkinu frá TR lengur en nú er. Skerðingarnar byrja við hærri tekjur en nú er í stað þess að byrja við óeðlilega lágar lífeyrissjóðstekjur. Síðan er gert ráð fyrir óbreyttum skerðingarhlutföllum þannig að greiðslur TR trappast niður með svipuðum hraða og nú er.

³⁸ Frítækjumark gagnvart fjármagnstekjum mætti vera mun lægra, til dæmis um 15.000 krónur á mánuði, þannig að fólk geti notið vaxtatekna af hóflegum sparnaði í friði. Öparfi er að stóreignafólk sem hefur miklar fjármagnstekjur njóti einhverra ívilnana innan almannatryggingakerfisins. Rétt er að geta þess að stjórnvöld hafa nýlega hætt að láta sölu hóflega verðmætra frístundahúsa/sumarbústaða skerða lífeyri almannatrygginga við sölu (eftir eignarhald í 5 ár eða meira), sem var gott framfaraskref.

Hækkun frítekjumarks í 100.000 og hækkun hámarks TR í 375.000 kr. á mánuði



Mynd VII.1 Áhrif hækkunar frítekjumarks gagnvart lífeyrissjóðstekjum og hækkun hámarks lífeyris frá TR á tekjur lífeyrisþega sem býr einn, eftir greiðslum frá lífeyrissjóðum (lárétti á sinn). Heimild: Eigin útreikningur og reiknivél TR.

Vegna hækkunar frítekjumarksins þá trappast greiðslur frá TR út við um 800.000 krónur á mánuði í stað 600.000 nú. Skerðingarferillinn er í reynd færður til hægri á myndinni, öllum þorra lífeyrisþega til kjarabóta, en stór hluti lífeyrisþega eru með undir 600.000 krónum á mánuði frá lífeyrissjóðum. Með því að hækka frítekjumarkið með þessum hætti þá fá lífeyrisþegar að njóta í meiri mæli en nú er aukinna tekna frá lífeyrissjóðum til kjarabóta. Tekjuviðbóttin frá TR verður meiri og nær lengra upp tekjustigann. Í stað þess að búið sé að skerða út allar greiðslur frá TR við 600.000 krónur (sem er undir meðaltekjum samfélagsins) þá skerðast þær endanlega út rétt ofan við meðaltekjur í samfélaginu.

Þeir sem eru ekki með neinar tekjur frá lífeyrissjóðum hafa ekki beinan hag af hækkun frítekjumarksins einni og sér, en til að koma einnig til móts við þá er nauðsynlegt að hækka hámarkslífeyri TR (óskerta lífeyrinn) og eru áhrif þess einnig sýnd á mynd VII.1 (bleiku súlnahlutarnir fara hæst í 375.000 krónur á mánuði í stað 333.258 kr. - bilið milli svörtu línunnar og efri marka ljósu súlnanna sýnir hækkunina í heild).

VII.2.2 Hækkun hámarkslífeyris almannatrygginga (óskerts lífeyris)

Eins og sýnt var í kafla III.2.1 hér að framan, þá hefur hámarkslífeyrir frá TR ekki fylgt lágmarkslaunum á vinnumarkaði nógu vel síðan 2009. Þá var hámarkið sem fékkst frá TR fyrir einhleypa lífeyrisþega sem bjó einn, þ.e. áður en til skerðinga kom, um 15% hærra en lágmarkslaun á vinnumarkaði. Í dag er það hlutfall um 5% undir lágmarkslaunum fyrir sama einstakling og fyrir sambúðarfólk er hlutfallið í dag 76% af lágmarkslaunum en var 98% árið 2009. Frá 2009 hafa laun á vinnumarkaði því hækkað mun meira en lífeyrishámarkið frá TR og eftir að hámarksellífeyrir fyrir einhleypa var hækkaður árið 2016 til jafns við lágmarkslaun á vinnumarkaði hefur það hámark aftur sigið niður á það stig sem var fyrir hækkunina 2016 (það er nú um 5% undir lágmarkslaunum). Sambúðarfólk var hins vegar skilið eftir þá og það hefur dregist enn meira afturúr launaþróuninni á vinnumarkaði síðan þá, alveg til ársins í ár (2021).

Ljóst er að stjórnvöld freistast ítrekað til að láta lífeyri TR dragast afturúr hækkunum launakjara á vinnumarkaði, þrátt fyrir að ákvæði laga um almannatryggingar séu þokkalega skýr hvað varðar það að lífeyrir TR skuli fylgja launaþróuninni og að aldrei skuli hann hækka minna en nemur verðlagshækkunum (sem ætti að vera aukavörn fyrir lífeyrisþega á tímum kaupmáttarrýrnunar).³⁹ Þetta er þrátt fyrir að viðmiðið sem stjórnvöld kjósa iðulega að nota (lágmarkslaun) sé lífeyrisþegum afar óhagstætt og allt annað en eðlilegt viðmið.

Lágmarkslaun eru yfirleitt greidd byrjendum á vinnumarkaði sem síðar vinna sig upp í launum á starfsferlinum. Ef lífeyrisþegum sem litlar eða engar aðrar tekjur en lífeyri TR hafa er einungis tryggt ígildi lágmarkslauna (sem oft hefur þó gengið illa að tryggja, eins og sést á mynd III.3) þá er verið að tryggja þeim það að vera fátækasti hópurinn í samfélaginu - fyrir lífstíð. Engin von um ígildi starfsaldurshækkana fylgir þeirri stöðu. Þegar stjórnvöld basla við að halda hámarkslífeyri TR undir lægstu launum á vinnumarkaði þá eru þau að reyna að tryggja að tekjulægstu lífeyrisþegarnir séu undir fátæktarmörkum.

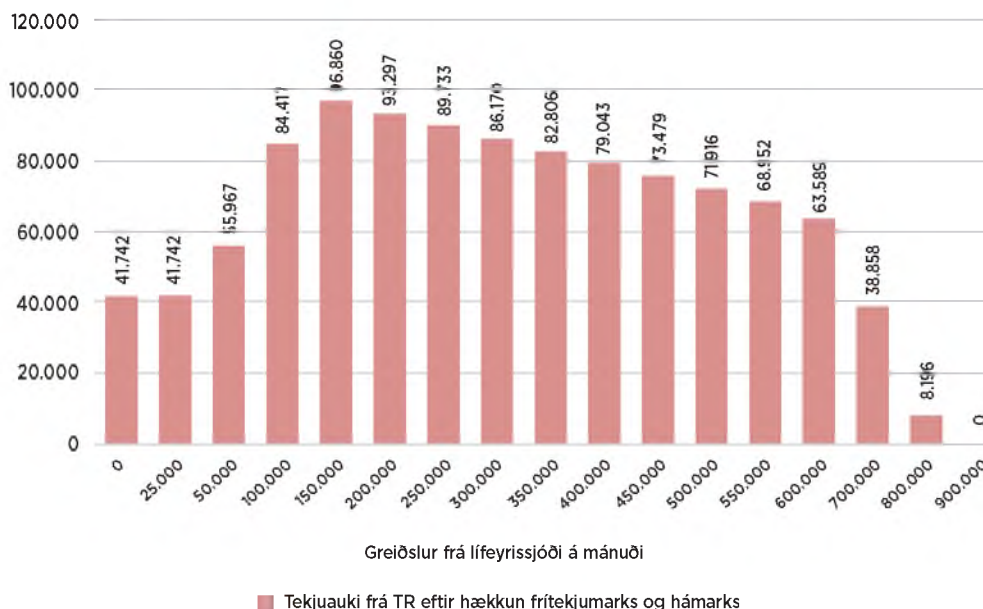
Þetta dregur athyglina að því að viðmiðið við lágmarkslaun er ekki eðlilegt viðmið. Nær væri að miða við eitthvert hlutfall miðlauna í samfélaginu, til dæmis að óskertur lífeyrir TR fari aldrei undir 60% af miðlaunum á mann, sem er algengt fátæktarviðmið Evrópusambandsins. Ef þetta viðmið væri tekið upp í dag þá ætti lífeyrishámark TR, áður en til skerðinga kemur, að vera nálægt 390.000 krónum á mánuði. Með slíku viðmiði hefði samfélagið tryggt tekjulægstu lífeyrisþegunum það að vera ekki undir samfélagslegum fátæktarmörkum. Er það ekki eðlilegt markmið fyrir gott samfélag - að lágmarki? Í reynd var hámark lífeyris frá TR ígildi um 400.000 króna árið 2009 (15% yfir lágmarkslaunum) og um 390.000 króna næstu tvö árin þar á eftir (um 10% yfir lágmarkslaunum) - áður en hámarkið dróst síðan afturúr launaþróuninni á vinnumarkaði niður á núverandi stig.

Í þessu samhengi er gerð hófleg tillaga hér um byrjunarhækkun lífeyrishámarks TR (óskerta lífeyrisins) úr 333.258 krónum á mánuði upp í 375.000 krónur fyrir þá sem búa einir - og er það einnig teiknað inn á mynd VII.1 hér að ofan (ljósu súlnahlutarnir). Gert er ráð fyrir a.m.k. samsvarandi hækkun fyrir fólk í sambúð.

Hversu miklum tekjuauka myndu þessar breytingar á frítekjumarki og lífeyrishámarki TR skila lífeyrisþegum? Vísbendingar um það má sjá á mynd VII.2.

³⁹ Sjá nánar um þetta í skýrslu Kolbeins H. Stefánssonar (2020).

Tekjuauki vegna hærra frítekjumarks og hærra hámarks frá TR, eftir upphæð greiðslna úr lífeyrissjóði (kr. á mán.)



Mynd VII.2 Tekjuauki vegna hækkunar frítekjumarks gagnvart lífeyrissjóðstekjum í 100.000 krónur og hækkun lífeyrissjóðs TR upp í 375.000 krónur á mánuði, sýnt eftir tekjubílum greiðslna frá lífeyrissjóðum.

Öllum þorra lífeyrisþega væru færðar lífeyrishækkanir á bilinu 75.000 til 97.000 krónur á mánuði. Mest fengju þeir sem eru rétt fyrir ofan nýja frítekjumarkið gagnvart lífeyrissjóðstekjum (við 150.000 króna markið) og síðan fer tekjuaukinn rólega lækkandi með hærri lífeyrissjóðstekjum - uns hann fjarar út nálægt 800.000 króna markinu.

Það sker ef til vill í augu að þeir sem hafa ekkert eða innan við 100.000 krónur á mánuði frá lífeyrissjóði fá minnstan tekjuauka af þessum breytingum. Þeir sem þar um ræðir eru oftast örorkulífeyrisþegar sem hafa hlotið örorku fyrir 25 ára aldur og hafa ekki náð að vinna sér réttindi í lífeyrissjóðum. Þeir njóta hins vegar aldursbundinnar uppbótar sem er hátt í 50.000 krónur á mánuði sem færir þá sem eru í fyrstu þremur hópunum á myndinni upp um þá upphæð sem næstum jafnsetur þá við aðra hópa á myndinni. Það er því mikilvægt fyrir öryrkja að halda aldursbundnu uppbótinni áfram og hana mætti vissulega hækka.

VII.2.3 Annað

Kostnaður vegna hækkunar frítekjumarksins gagnvart lífeyrissjóðstekjum í 100.000 krónur á mánuði er um 15 milljarðar á ári, en um 20-22 milljarðar ef hækkað væri upp í 150.000 krónur, eða rúmlega helmingur af þeim nærri 40 milljörðum sem ríkið sparar sér með núverandi skerðingum í almannatryggingakerfinu. Hækkun hámarkslífeyris TR um 25.000 krónur umfram lágmarkslaun á vinnumarkaði (351.000 nú og upp í 375.000) yrði minni.⁴⁰

Heildarkostnað ríkisins af þeim breytingum sem sýndar eru á myndum VII.1. og VII.2 má áætla í kringum 30 milljarðar á ári, í auknum útgjöldum ríkisins til almannatrygginga. Ætla má að ríkið fái um 25% af þessum auknu útgjöldum aftur til baka í auknum skatttekjum

⁴⁰ Ekki er reiknað með kostnaði við að hækka lífeyrishámark TR úr 333.258 krónum í 351.000, enda má segja að ríkið skuldi lífeyrisþegum það eftir að hafa látið óskertan lífeyri TR síga 5% niður fyrir lágmarkslaun á vinnumarkaði á síðustu þremur árum.

(neysluskattar og tekjuskattur), sem lækkar raunkostnað ríkisins niður í um 22-23 milljarða, sem væri tæplega 15% raunaukning opinberra útgjalda til lífeyrisgreiðslna. Þessar umbætur sem hér eru lagðar til myndu þannig draga úr skerðingum um ríflega helming frá því sem nú er. Það myndi færa Ísland nær grannríkjunum í opinberum útgjöldum til velferðarmála, án þess að við næðum alla leið að helstu vestrænu velferðarríkjunum. Hluttur almannatrygginga í greiðslu lífeyris í landinu yrði eðlilegri.

Eftir stæði að skerðingar í almannatryggingunum væru til að halda opinberum lífeyri frá þeim best settu í stað þess að refsa almennu launafólki gróflega fyrir að hafa staðið skil á skyldusparnaði í lífeyrissjóðunum. Lágtekjuvandi lífeyrisþega yrði leystur að mestum hluta.

Síðan er skattheimta lágra lífeyristekna einnig of há, en við lækkun hennar getur ríkið bætt sér upp tekjumissinn með því að færa skattlagningu hæstu tekna og fjármagnstekna í samfélaginu nær því sem nú tíðkast á hinum Norðurlöndunum, auk þess sem greiðslur auðlindagjalda ætti að auka sem og að draga úr skattaundanskotum almennt (sjá nánar um það í skýrslu Stefáns Ólafssonar og Indriða H. Þorlákssonar, *Sanngjörn dreifing skattbyrðar*).

Slíkar umbætur væru gott skref í rétta átt, sem ekki aðeins myndu bæta afkomu lífeyrisþega heldur einnig bæta virkni lífeyriskerfisins og ekki síst leyfa lífeyrissjóðunum að skila meiri kjarabótum til lífeyrisþega.

Síðan ætti einnig að **hækka frítekjumark vegna atvinnutekna**. Í Noregi og Svíþjóð mega lífeyrisþegar afla sér eins mikilla atvinnutekna og þeim sýnist samhliða töku lífeyris. Þeir greiða einungis tekjuskatt af þeim og lífeyrisgreiðslum sínum samanlögðum. Slíkt á að vera alveg nóg fyrir ríkið. Hér er lífeyrisþegum hins vegar refsað stórlega með skertum lífeyri TR ef þeir hafa atvinnutekjur umfram 100-109 þúsund krónur á mánuði. Mun eðlilegra væri að fara leið Norðmanna og Svía í þessum efnum, en viðunandi millileið væri að tengja frítekjumarkið gagnvart atvinnutekjum við lágmarkslaun á vinnumarkaði, þ.e. fólk mætti alltaf hafa ígildi lágmarkslauna á vinnumarkaði án þess að atvinnutekjur byrji að skerða lífeyri almannatrygginga að neinu leyti. Það lágmark er nú 351.000 krónur á mánuði.

Þær umbótatillögur sem hér eru lagðar fram taka mið af greiningu lífeyriskjaranna sem gerðar eru í skýrslunni, ekki síst hlut hinna óhóflegu skerðinga sem ríkið stundar í almannatryggingakerfinu. Umbótatillögunar ætti að skoða sem bráðaaðgerðir til skemmri tíma.

Viðauki I – Sérstaða örorkulífeyrisþega

Skýrslan er almennt skrifuð með áherslu á að draga fram megininkennin á samspili lífeyriskerfis almannatrygginga og lífeyrissjóða og einnig með það markmið að einfalda framsetningu. Almennatryggingakerfið og skerðingarreglur þess eru mikill frumskógur fjölbreytilegra flækja og sértílvika sem auðvelt er að týnast í og missa fyrir vikið heildarsýnina á kerfið og virkni þess. Þessi aðferð skýrslunnar hefur þann kost að draga fram heildarsýnina en hins vegar er það að hluta á kostnað lýsinga á sértílvikum og frávikum. Þó er oft í texta bent á frávík er oftast snerta örorkulífeyrisþega sérstaklega, því þeir hafa búið við flóknari útgáfu af greiðslukerfi TR en ellilífeyrisþegar eftir að greiðslukerfi þeirra síðarnefndu var breytt 2016-17.

Í þessum viðauka er bætt fyrir það með því að fjalla sérstaklega um stöðu örorkulífeyrisþega. Bótaflokkar öryrkja eru fleiri en hjá ellilífeyrisþegum (örorkulífeyrir, aldurstengd uppbót, tekjutrygging, framfærsluviðmið og heimilisuppbót á móti ellilífeyri og heimilisuppbót hjá ellilífeyrisþegum). Þá er einnig um að ræða endurhæfingarlífeyri og örorkustyrk fyrir sérhópa.

Skerðingarreglur eru að hluta öðruvísi hjá örorkulífeyrisþegum en ellilífeyrisþegum, þó meginvirknin sé svipuð. Þannig ná skerðingarhlutföll hærri hæðum hjá öryrkjum (til dæmis 65% af framfærsluuppbót öryrkja á móti tæplega 57% hjá einhleypum ellilífeyrisþegum). Þá er talsverð sérstaða sem fylgir meðhöndlun atvinnutekna samhliða töku örorkulífeyris hjá TR, sem meðal annars ræðst af lágu viðmiði þar sem örorkulífeyrir fellur niður og framkallar það furðulega fyrirbæri sem hefur verið kallað “fall á krónu”, sem felur í sér að þegar atvinnutekjur öryrkja fara yfir 413.962 markið þá fellur örorkulífeyririnn niður og þar með allar greiðslur frá TR til viðkomandi. Þetta getur falið í sér umtalsverða beina skerðingu heildartekna öryrkja og alvarlega vinnuleitjandi áhrif sem ganga gegn markmiðum um að auka samfélagsþátttöku öryrkja.

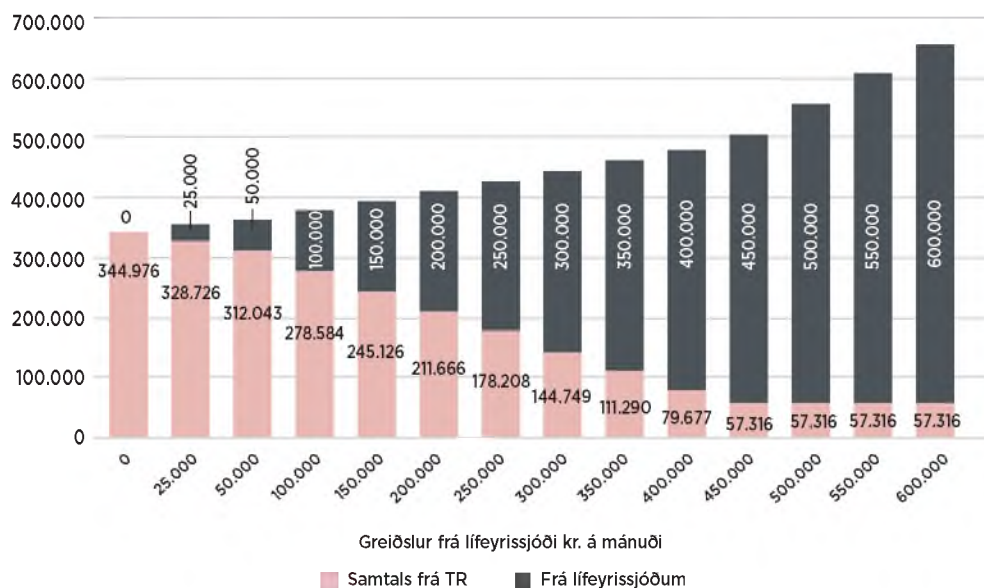
Þessi og önnur frávík örorkulífeyrisþega innan almannatryggingakerfisins gera að verkum að tölur þeirra eru stundum aðrar en hjá ellilífeyrisþegum þó mynstrin séu yfirleitt svipuð. Í sumum tilvikum fara öryrkjar verr út úr skerðingarreglum almannatrygginga en ellilífeyrisþegar og því er mikilvægt að draga þetta fram. Þetta snertir helst efni sem fjallað er um í kafla III í skýrslunni. Í öðrum köflum, til dæmis um opinber útgjöld til lífeyrismála, meðaltekjur, tekjudreifingu, samsetningu tekna og skattbyrði er fjallað meira jöfnum höndum um hvorn meginhóp lífeyrisþega fyrir sig (sbr. kaflar II, IV og V). Því er sumt af því efni sem er í ítarlegri greiningu í kafla III sýnt aftur hér en sérstaklega út frá sjónarhóli örorkulífeyrisþega.

Sýnt er samspil greiðslna frá TR bæði við lífeyrissjóðstekjur og atvinnutekjur öryrkja. Lögð er áfram áhersla á að taka dæmigerð tilvik sem snerta stærstan hluta öryrkja frekar en að gera tæmandi úttekt á öllum tilvikum sem geta komið upp í svo flóknu kerfi sem lífeyriskerfi almannatrygginga er.

Á mynd A.1 er sýnt samspil greiðslna frá TR og lífeyrissjóðum fyrir öryrkja sem hefur fengið örorkumat við 40 ára aldurinn og býr einn. Þessi mynd er samsvarandi við mynd III.2 fyrir ellilífeyrisþega í þriðja kafla.

Öryrkjar: Samspil greiðslna frá TR og lífeyrissjóðum

Býr einn; örorkumat við 40 ára aldur



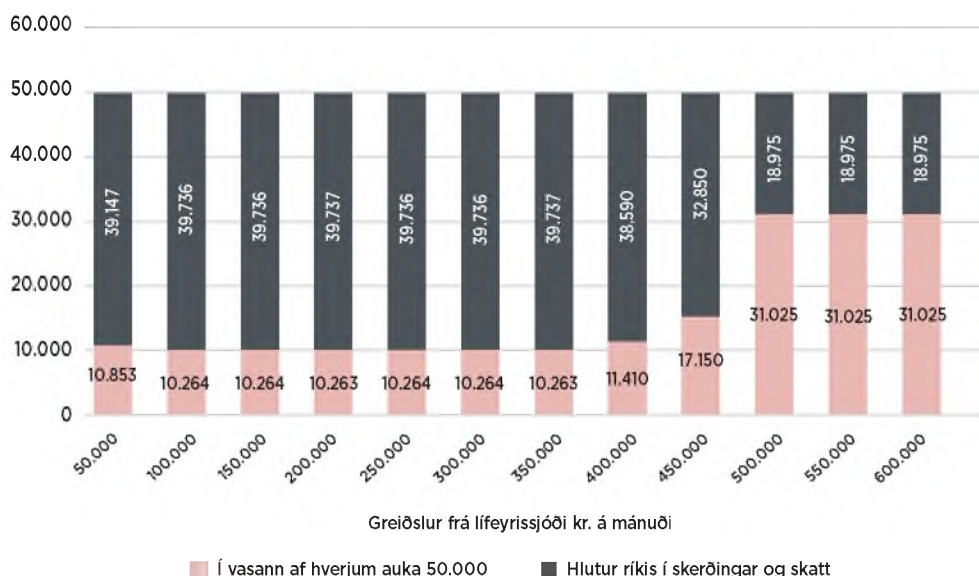
Mynd A.1 Skerðingar örorkulífeyris gagnvart lífeyrissjóðstekjum árið 2021. Sýnt eftir tekjubilum greiðslna frá lífeyrissjóðum (láréttur ás). Heimild: Reiknivél TR.

Vegna þess að öryrkja búa enn við framfærsluuppbótina (sem er með 65% skerðingarhlutfall) þá lækka greiðslur frá TR örur með hækkun greiðslna frá lífeyrissjóðum en gerist hjá ellilífeyrisþegum upp að 400.000 króna markinu. Hins vegar hætta greiðslur TR að skerðast þegar komið er yfir 400.000 krónur í lífeyrissjóðstekjum og haldast áfram í 57.316 kr. (sem nemur samanlögðum örorkulífeyri og aldurstengdu uppbótinni fyrir örorkumat við 40 ára aldur), óháð frekari hækkunum greiðslna frá lífeyrissjóðum. Þessir ólíku skerðingarferlar öryrkja og ellilífeyrisþega eru reyndar sýndir í annarri framsetningu á mynd III.6 í kafla 3.

Grunnupphæðin frá TR, 344.976 kr. á mánuði (ljósa súlan lengst til vinstri) er hærri en samsvarandi súla hjá ellilífeyrisþegum (333.258 kr.) vegna aldurstengdu uppbótarinnar sem öryrkjar fá en skerðist hins vegar örur hjá öryrkjum. Þegar framfærsluuppbótin var felld inn í grunnlífeyrinn hjá ellilífeyrisþegum minnkaði virk heildarskerðing jafnvel þó svo að frítekjumörk hafi verið þrengd og skerðingarhlutfall hækkað úr 39% í 45%. Þessi áhrif komu til af því að framfærsluuppbótin var með 100% skerðingu gagnvart öllum öðrum tekjum, krónu á móti krónu, og vóg niðurfelling hennar því vel á móti þeim breytingum sem urðu á frítekjumörkum og skerðingarhlutfalli.

Öryrkjar búa enn við framfærsluuppbót með mjög miklum skerðingum, jafnvel þó skerðingarhlutfall hennar hafi verið lækkað í 65%. Þessi sérstaða öryrkja gagnvart almennum skerðingarreglum þýða að minna kemur í vasann hjá öryrkjum en ellilífeyrisþegum af hverjum 50.000 krónum sem greiðslur frá lífeyrissjóðum hækka, eins og sýnt er á mynd A.2 og með samanburði við mynd III.10 í þriðja kafla.

Öryrkjar: Hlutur ríkis og lífeyrisþega af hverjum auka 50.000 kr. frá lífeyrissjóði eftir skerðingar og skatt



Mynd A.2 Hversu mikið kemur í vasann hjá öryrkjum af hverjum auka 50.000 sem koma frá lífeyrissjóðum og hve mikið kemur í hlut ríkisins, eftir skerðingar og skatt 2021. Sýnt eftir tekjubilum greiðslna frá lífeyrissjóðum. Heimild: Byggt á reiknivél TR.

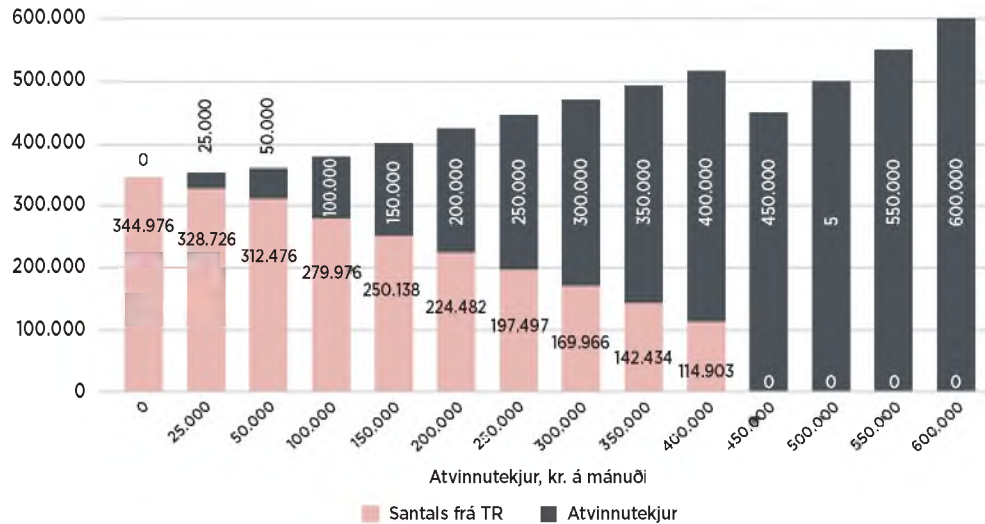
Öryrkjar sem eru með á bilinu 100.000 til 400.000 krónur á mánuði frá lífeyrissjóðum halda eftir rúmlega 10-11.000 krónum í auknar ráðstöfunartekjur af hverjum 50.000 krónum sem þeir fá aukalega frá lífeyrissjóði eftir skerðingar og skatt, á móti tæplega 40.000 króna hlut ríkisins. Samsvarandi tala fyrir ellilífeyrisþega er rúmlega 13.300 krónur. Þegar öryrkjar komast yfir 500.000 króna markið halda þeir hins vegar meiru eftir en ellilífeyrisþegar, eða um 31.000 á móti 28-29.000 hjá ellilífeyrisþegum. Þarna er hlutur öryrkja sem sagt lakari á lægri tekjustigum lífeyrissjóðsgreiðslna, en þar eru flestir öryrkjar í reynd, og því er ljóst að skerðingarnar bitna harðar á flestum öryrkjum gagnvart lífeyrissjóðstekjum en gagnvart ellilífeyrisþegum. Öryrkjar með hærri en 500.000 krónur á mánuði frá lífeyrissjóðum koma hins vegar betur út.

Meðhöndlun atvinnutekna öryrkja

Hvernig almannatryggingar (TR) meðhöndla atvinnutekjur örorkulífeyrisþega er hins vegar að mörgu leyti sérstakt. Fyrir það fyrsta þá er frítekjumark gagnvart atvinnutekjum hærra en gagnvart lífeyrissjóðstekjum (109.600 kr. á móti 25.000 kr. í sameiginlegt frítekjumark lífeyrissjóðstekna og fjármagnstekna). Það þýðir að öryrkjar ættu að halda eftir meiru af atvinnutekjum en af lífeyrissjóðstekjum - en einungis upp að 413.962 króna markinu. Þá falla allar greiðslur frá TR niður. Þetta sést glögglega á mynd A.3, sem sýnir samspil greiðslna frá TR og atvinnutekna einhleyps öryrkja sem býr einn og fékk örorkumat við 40 ára aldur.

Öryrkjar: Samspil greiðslna frá TR og atvinnutekna

Býr einn; örorkumat við 40 ára aldur. Fall á krónu við 413.962 króna tekjumark



Mynd A.3 Skerðingar greiðslna frá TR vegna atvinnutekna öryrkja 2021. Sýnt eftir tekjubílum atvinnutekna (láréttur ás). Samtölu lífeyris TR og atvinnutekna má sjá á lóðréttu ásnum. Heimild: Reiknivél TR.

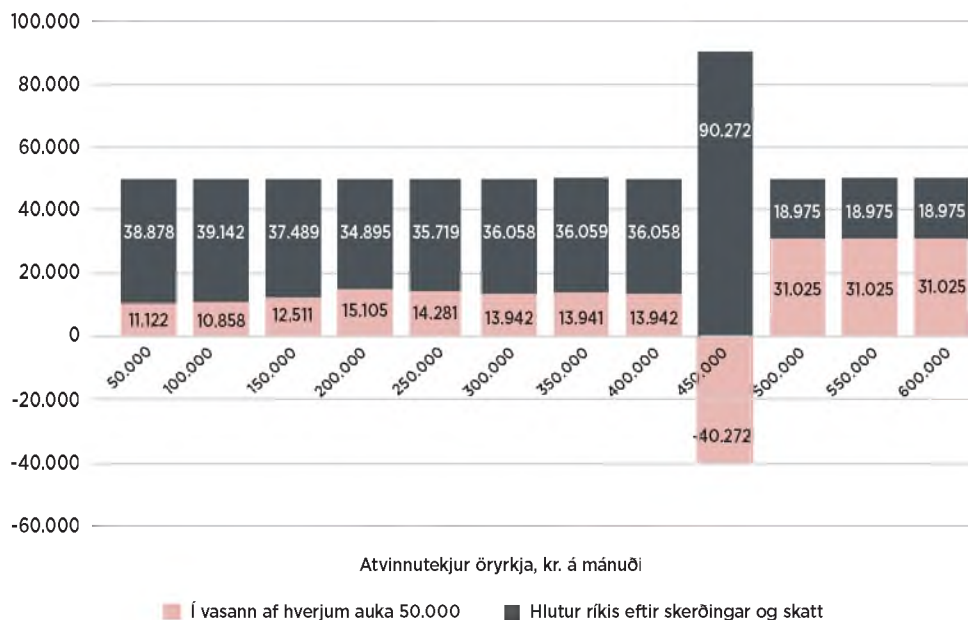
Sérstaklega athyglisvert er að þess sér ekki merki á myndinni að frítekjumark vegna atvinnutekna upp á 109.000 krónur sé í gildi, því greiðslur frá TR byrja að skerðast strax við aðeins 25.000 krónur í atvinnutekjur og svo áfram sem leið liggur niðurávið. Ástæðan fyrir því að frítekjumarkið gagnvart atvinnutekjum öryrkja er í reynd óvirkt er sú, að lágtekju öryrkjar fá allir framfærsluuppbótina sem skerðist um 65% gagnvart nær öllum öðrum tekjum og á henni er ekkert frítekjumark. Hún skerðist því frá fyrstu krónu, hvort sem um er að ræða atvinnutekjur eða lífeyrissjóðstekjur. Þetta er auðvitað stórfurðuleg hönnun á lífeyriskerfi, þar sem skerðingarreglur á einum bótaflokki eyðileggja í reynd frítekjumark gagnvart atvinnutekjum. Áhrif þessa eru þau að refsa öryrkjum sem stunda launaða vinnu samhliða töku lífeyris sérstaklega og þá umfram hinar almennu skerðingarreglur.

En þá er mesta furðuverkið enn ótalið, en það er “fall á krónu” sem fylgir atvinnutekjum öryrkja. Það kemur til af því að í reglur örorkulífeyrisins er skrifað að örorkulífeyrir skuli falla niður þegar lífeyrisþeginn hefur náð 413.932 krónum í atvinnutekjur. Þegar örorkulífeyrir fellur niður falla aðrar greiðslur frá TR einnig niður, því greiðsla örorkulífeyris er forsenda fyrir greiðslu tekjutryggingar og heimilisuppbóta.

Á myndinni má glögglega sjá hvernig þetta er í framkvæmd. Við það að atvinnutekjur öryrkjans hækka úr 400 þúsund krónum á mánuði í 450 þúsund þá tapar viðkomandi 114.903 krónum sem hann hafði frá TR á meðan hann hafði 400 þúsund krónur í atvinnutekjur. Greiðslur frá TR fara niður í núll og eftir standa einungis atvinnutekjurnar. Heildartekjur öryrkjans lækka úr tæplega 515.000 krónum niður í 450.000 krónur, eða um 65.000 krónur á mánuði - fyrir skatt. Þetta er auðvitað stórfurðulegt og erfitt að skilja hvaða rök hafa verið fyrir slíkri útfærslu, en víst er að þetta eru mjög vinnuleitandi áhrif fyrir fólk með atvinnutekjur í kringum 400 þúsund kr. á mánuði, sem ekki eru háar tekjur í samanburði við meðaltekjur á vinnumarkaðinum.

Á mynd A.4 er svo sýnt hvernig ábatinn af hverjum auka 50.000 krónum sem öryrkinn aflar sér með launavinnu skiptist milli ríkisins og lífeyrisþegan eftir samanlögð áhrif skerðingar og tekjuskatts.

Öryrkjar: Hluttur ríkis og lífeyrisþega af hverjum auka 50.000 í atvinnutekjum eftir skerðingar og skatt



Mynd A.4 Hversu mikið kemur í vasann hjá öryrkjum af hverjum auka 50.000 kr. sem koma af atvinnutekjum og hve mikið kemur í hlut ríkisins, eftir skerðingar og skatt 2021. Sýnt eftir tekjubílum greiðslna frá lífeyrissjóðum. Heimild: Byggt á reiknivél TR.

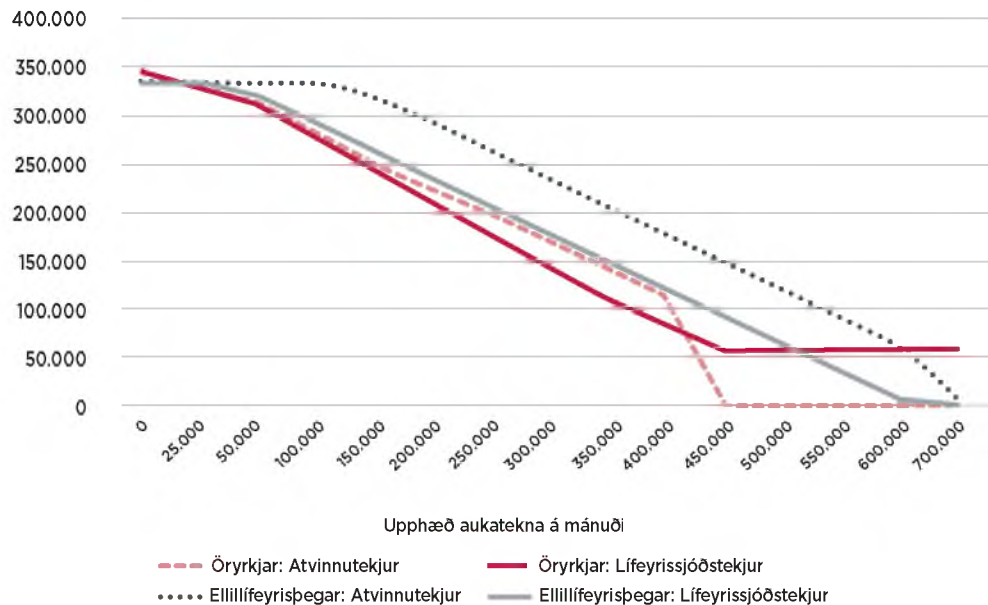
Þarna má sjá að fyrir öryrkja sem hafa á bilinu 50.000 til um 413.000 krónur þá koma á bilinu 11.000 til 15.000 krónur í vasann sem ráðstöfunartekjur af hverjum 50.000 sem viðkomandi afla sér með launavinnu. Þetta er ívið meira en öryrkjar sem eru með lífeyrissjóðstekjur á þessum bilum halda eftir. Ríkið tekur í sinn hlut frá um 35.000 til 39.000 krónur, eða stóran meirihluta - eins og sýnt er í kafla III.

Svo kemur fallið á krónu, nú með skattaáhrifum til viðbótar við skerðingaráhrifin. Um leið og öryrkinn fer úr 413.931 krónu í 413.932 krónur þá falla allar greiðslur frá TR niður og við að fara í 450 þúsund í atvinnutekjur þá lækka ráðstöfunartekjur hans um 40.272 krónur en hluttur ríkisins stekkur upp í 90.272 krónur. Eftir að skerðingum er lokið fyrir ofan krónugildruna þá stækkar hluttur lífeyrisþegans í um 31.000 af hverjum 50.000 krónum. Þá er það einungis skatturinn sem dregst frá. Megin einkennið á þessu er hversu harkalega er tekið á öryrkjum sem afla sér lágra atvinnutekna samhliða töku lífeyrisins og svo fallið á krónunni sem vekur mikla furðu.

Að lokum er hér gerður samanburður á stærð og hraða skerðinganna hjá TR vegna aukatekna ellilífeyrisþega og öryrkja, eftir tekjubílum aukateknanna (lífeyrissjóðstekna og atvinnutekna). Það sýnir okkur betur hver munurinn er á meðhöndlun almannatrygginga á ellilífeyrisþegum og örorkulífeyrisþegum og ólíkum tegundum aukatekna (mynd A.5).

Með því að bera saman rauðu og gráu heilu línurnar má sjá hvernig skerðingar vegna lífeyrissjóðstekna koma út á ólíkan hátt hjá öryrkjum og ellilífeyrisþegum. Skerðingar eru meiri hjá öryrkjum upp að 450 þúsund króna markinu en eftir það koma öryrkjar betur út, halda meiru eftir frá TR en ellilífeyrisþegar.

Skerðingar í framkvæmd: Hvernig aukatekjur lækka greiðslur TR
Samanburður elli- og örorkulífeyrisþega (áhrif atvinnutekna og lífeyrissjóðstekna)



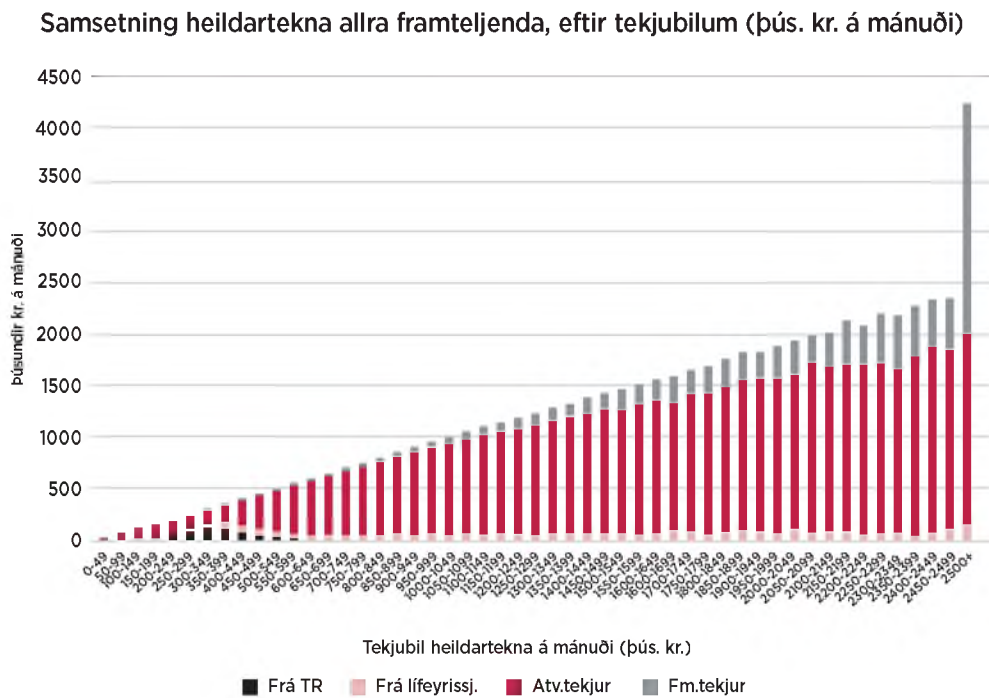
Mynd A.5 Samanburður á skerðingum öryrkja og ellilífeyrisþega vegna aukatekna (lífeyrissjóðstekna og atvinnutekna). Sýnt eftir tekjubilum aukateknanna. Tölurnar sýna upphæð heildargreiðslna frá TR eftir því hvernig viðkomandi aukatekjur hækka hjá hvorum hópi um sig. Heimild: Reiknivél TR.

Þegar hins vegar brotnu línurnar tvær sem sýna skerðingar vegna atvinnutekna eru bornar saman sést glögglega hversu miklu verr skerðingar hjá TR leika öryrkja sem afla sér atvinnutekna en ellilífeyrisþega. Ellilífeyrisþegarnir (svarta punktalínan) njóta frítekjumarksins upp að 100.000 krónum til fulls, halda óskertum hámarkslífeyri frá TR fyrir einhleypa sem búa einir og byrja að skerðast fyrst eftir 100.000 króna markið. Hjá öryrkjum (rauða brotna línan) byrja skerðingar vegna atvinnutekna strax, rétt eins og ekkert frítekjumark sé á atvinnutekjum þeirra (skerðingin þar kemur einkum vegna framfærsluuppbótarinnar, eins og að ofan var greint). Lækkun greiðslna til vinnandi öryrkja byrjar því mun fyrr og lækkar skjótar en hjá ellilífeyrisþega í sömu stöðu. Síðan kemur fallið á krónunni rétt fyrir ofan 400.000 króna markið. Öryrkjar búa því við mun óhagstæðari skipan varðandi öflun tekna með launavinnu en ellilífeyrisþegar.

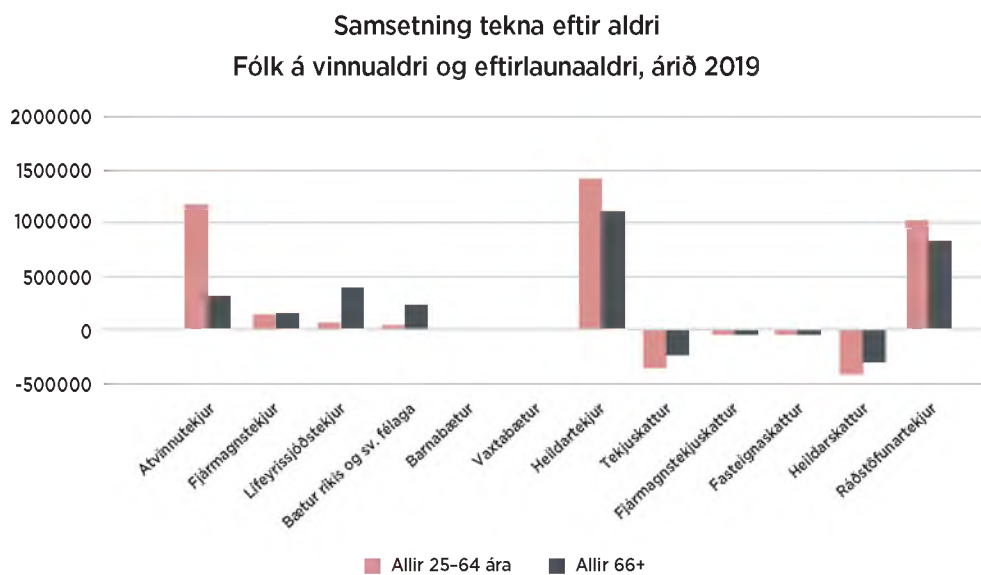
Rétt er að hafa í huga að áður en ellilífeyri TR var breytt árið 2016 bjuggu öryrkjar og ellilífeyrisþegar við mjög svipaða skipan hjá TR. Breytingin á ellilífeyrinum skilaði þeim sem hann fá betri skilyrðum, virkara frítekjumarki og minni skerðingum sem fylgja því að fella framfærsluuppbótina inn í grunnlífeyrin. Það virðist því ljóst að öryrkjar ættu að fá svipaðar breytingar og ellilífeyrisþegar fengu til að jafna aftur meðhöndlun skerðingarreglna milli þessara tveggja meginhópa lífeyrisþega. Munur lífeyriskjara hópanna er óeðlilegur eins og nú er.

Öryrkjar þurfa hins vegar að halda áfram í aldursbundnu uppbótina (sem er mikilvæg) og ættu einnig að halda áfram ígildi um 50.000 króna greiðslu frá TR gagnvart lífeyrissjóðstekjum eins og þeir búa við núna, svo enginn fari verr út úr breytingunni. Þær breytingar ættu að koma til viðbótar við þær almennu breytingar sem lagðar eru til í skýrslunni - þ.e. mikla stækkun frítekjumarka og hækkun óskerts lífeyris almannatrygginga.

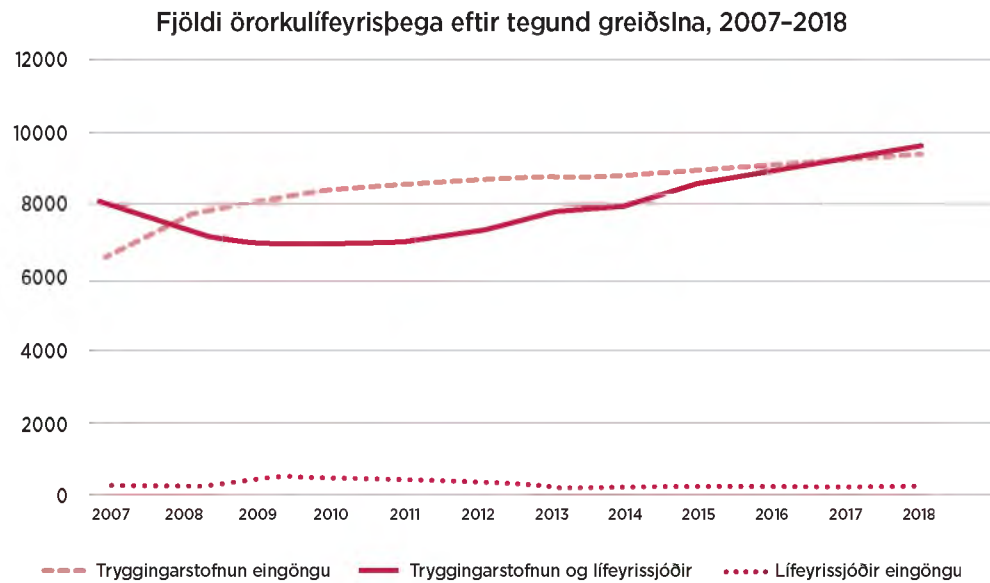
Viðbótargögn



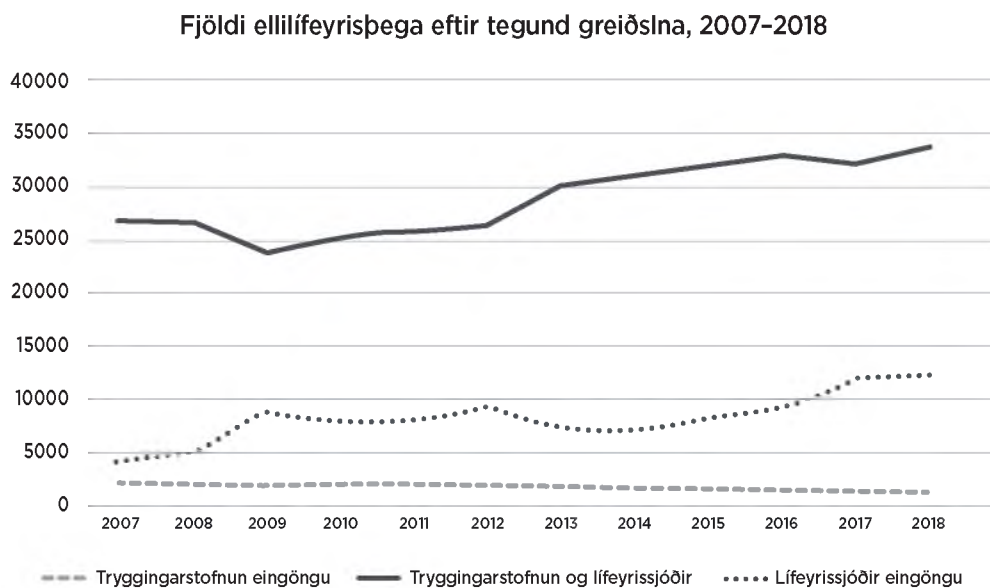
Mynd B.1 Samsetning heildartekna hjá framteljendum eftir tekjubilum heildartekna (láréttur ás).
Heimild: Sérvinnsla Hagstofu úr framtölum 2019.



Mynd B.2 Samsetning heildartekna eftir aldri, árið 2019, krónur á ári. Heimild: Tekjusaga.is.



Mynd B.3 Fjöldi örorkuþega eftir tegundum greiðslna. Heimild: Hagstofa Íslands



Mynd B.4 Fjöldi ellilífeyrisþega eftir tegundum greiðslna. Heimild: Hagstofa Íslands

Viðauki II

- Upplýsingablöð TR um greiðslur lífeyris

Ellilífeyrir og tengdar greiðslur - janúar 2021	 TRYGGINGASTOFNUN
---	--

Allar skattskyldar tekjur eru notaðar við útreikning á ellilífeyri og tengdum greiðslum, svo sem atvinnutekjur, lífeyrissjóðstekjur og fjármagnstekjur. Undantekningar eru þó greiðslur frá Tryggingastofnun ríkisins, fjárhagsaðstoð sveitarfélaga og úttekt á sereignarlífeyrissparnaði

Heimilungur fjármagnstekna hjóna / sambúðarfólks hefur áhrif á útreikning hjá hvoru fyrir sig. Aðrar tekjur maka en fjármagnstekjur hafa ekki áhrif á útreikning lífeyris.

Búseta erlendis getur lákað greiðslurétt frá Tryggingastofnun. Búseta á Íslandi í 40 ár á aldrinum 16-67 ára veitir fullan rétt.

Helstu upphæðir sem notaðar eru þegar ellilífeyrir og tengdar greiðslur eru reiknaðar									
Réttindi	Upphæðir		Almennt fritekjumark ¹		Sérstakt fritekjumark atvinnutekna ²		Skerðingarhlutfall tekna yfir fritekjumörkum	Greiðslur falla niður við tekjumörk	
	á mán.	á árl.	á mán.	á árl.	á mán.	á árl.		á mán.	á árl.
Ellilífeyrir	266.033	3.192.396	25.000	300.000	100.000	1.200.000	45%	616.184	7.394.213
Heimilisuppbót	67.225	806.700	25.000	300.000	100.000	1.200.000	11.9%	589.916	7.078.992
Hálfur ellilífeyrir	133.017	1.596.204	325.000	3.900.000			45%	620.593	7.447.120
Hálf heimilisuppbót	33.613	403.356	325.000	3.900.000			11.9%	607.462	7.289.546
Orlofs- og desemberuppbót ³		100.315					2%		
Uppbót á lífeyri ⁴								261.773	3.141.270
Uppbót vegna reksturs bifreiðar ⁵	18.421	221.052						616.184	7.394.213
Ráðstöfunarfé	79.859	958.308					65%	122.860	1.474.320

¹ Almennt fritekjumark: Hægt er að nýta það fyrir allar tekjur, þ.á.m. fyrir atvinnutekjur

² Sérstakt fritekjumark atvinnutekna: Bætt við almenna fritekjumarkið en á einungis við um atvinnutekjur. Ef bæði fritekjumörkin eru nýtt að fullu hækkar fjárhæðin sem greiðslur falla niður við um fjárhæð sérstaka fritekjumarksins vegna atvinnutekna, þ.e. um 1.200.000 kr. á árl.

³ Orlofs- og desemberuppbót er alls 100.315 kr. - Þeir sem fá greiddan hálfan ellilífeyri fá 50% fjárhæðarinnar - og greiðist 40% upphæðarinnar 1. júlí og 60% upphæðarinnar 1. desember. Greiðslan skerðist um 2% af tekjum lífeyrisþega uns hún fellur niður.

⁴ Uppbót á lífeyri: Getur verið 5-140% af lífeyri. Heimild til greiðslu uppbótar er bundin við að heildartekjur, þ.e. skattskyldar tekjur að meðöldum skattskyldum tekjum frá Tryggingastofnun, séu undir viðmiðunarmörkum sem eru lægri en óskertur ellilífeyrir. Uppbót fellur niður ef eignir í peningum og/eða verðbréfum fara yfir 4 milljónir hjá einstaklingi og 8 milljónir hjá hjónum. Uppbót á lífeyri er skattfrjálst greiðsla.

⁵ Uppbót vegna reksturs bifreiðar: Er greidd á grundvelli hreyfihömlunarmats og er skattfrjálst greiðsla.

Allar nánari upplýsingar má finna á heimasíðu Tryggingastofnunar, www.tr.is. Þar má einnig finna reiknivél lífeyris þar sem hægt er að setja inn forsöndur til að skoða áhrif tekna á greiðslur.

Rafræn samskipti á milli lífeyrisþega og TR fara fram á Mínum síðum, þar er einnig hægt að fylla út umsóknir og tekjuáætlun.

Mæli er fyrir um útreikning lífeyris í lögum um almannatryggingar, nr. 100/2007 og uppbóta í lögum um félagslega aðstoð nr. 99/2007.

Örorku- og endurhæfingarlífeyrir - janúar 2021



Allar skattskyldar tekjur eru notaðar við útreikning á lífeyri og tengdum greiðslum, svo sem atvinnutekjur, lífeyrissjóðstekjur og fjármagnstekjur. Búseta erlendis getur lækkað greiðslurétt frá Tryggingastofnun.

Helmingur fjármagnstekna hjóna / sambúðarfólks hefur áhrif á útreikning hjá hvoru fyrir sig. Aðrar tekjur make en fjármagnstekjur hafa ekki áhrif á útreikning lífeyris.

Auðvelt er að setja forsendur inn í reiknivél lífeyris á tr.is til að skoða áhrif tekna og búsetuhlutfalls á greiðslur.

Tafla 1. Fritekjumörk - Hvað má hafa í tekjur án þess að það hafi áhrif á útreikning?

Tegund tekna	Tekjutrygging og heimilissuppbót
Atvinnutekjur	1.316.200
Lífeyrissjóðstekjur	328.800
Fjármagnstekjur, t.d. vextir, verðbætur, söluhagnaður og leigutekjur	98.640

Lífeyrissjóðstekjur hafa ekki áhrif á grunnlífeyri. Forsenda greiðslu tekjutryggingar, heimilissuppbótar og uppbóta er grunnlífeyrir.

Tafla 2. Helstu upphæðir sem notaðar eru þegar lífeyrir og tengdar greiðslur eru reiknaðar

Réttindi	Upphæðir		Fritekjumörk		Greiðslur falla niður	
	á mán.	á ári	á mán.	á ári	á mán.	á ári
Örorku- og endurhæfingarlífeyrir	49.840	598.080	214.602	2.575.220	413.962	4.967.540
Aldurstengd örorkuuppbót (100%)	49.840	598.080	214.602	2.575.220	413.962	4.967.540
Tekjutrygging	159.604	1.915.248	Sjá töflu 1		416.177	4.994.128
Heimilissuppbót	53.948	647.376	Sjá töflu 1		416.177	4.994.128
Ánnæð	á mán.	á ári	á mán.	á ári	á mán.	á ári
Framfærsluuppbót ¹ - án heimilissuppb.	265.044					
Framfærsluuppbót - með heimilissuppb.	333.258					
Örorkustyrkur (16 til 61 árs)	36.845	442.140	214.602	2.575.220	411.110	4.933.316
Örorkustyrkur (62 til 67 ára)	49.840	598.080	214.602	2.575.220	413.962	4.967.540
Uppbót á lífeyri ² - 5 til 140% af lífeyri					261.773	3.141.270
Uppbót vegna reksturs bíðreiðar	18.421	221.052			413.962	4.967.540
Ráðstöfunarfé	79.859	958.308			122.860	1.474.320

Hlutfell frádráttar eftir að fritekjumörkum er náð er mismunandi eftir greiðslutegundum, sbr. töflu 3.

Tafla 3. Tegundir lífeyris	Skæringarhlutfell
Örorku- og endurhæfingarlífeyrir	25%
Aldurstengd örorkuuppbót er fast hlutfell af örorkulífeyri og miðast við aldur við fyrsta örorkumat	25%
Tekjutrygging: Viðmiðunartekjur lífeyris upp að 2.575.220 kr.	38,35%
Tekjutrygging: Viðmiðunartekjur lífeyris yfir 2.575.220 kr.	13,35%
Heimilissuppbót örorku- og endurhæfingarlífeyris	12,96%
Ráðstöfunarfé	65%

¹ Sérstök uppbót til framfærslu (framfærsluuppbót) er greidd ef allar tekjur, að meðöldum skattskyldum tekjum frá Tryggingastofnun, eru undir tekjuviðmiði. Það sem vantar upp á að tekjuviðmiði sé náð er þá greitt sem sérstök uppbót til framfærslu. Við útreikning sérstakrar uppbótar koma 65% af tekjum lífeyrisþega, 95% af tekjutryggingu lífeyrisþega og 50% af aldurstengdri örorkuuppbót frá Tryggingastofnun, auk 100% af öðrum greiðslum Tryggingastofnunar, til frádráttar. Aðrar uppbætur á lífeyri eru ekki teknar með við útreikning sérstakrar uppbótar.

² Uppbót á lífeyri: Getur verið 5-140% af lífeyri. Allar tekjur, að meðöldum skattskyldum greiðslum frá Tryggingastofnun öðrum en aldurstengdri örorkuuppbót, hafa áhrif á útreikning. Uppbót fellur niður ef eignir í peningum og/öðra verðbréfum fara yfir 4 milljónir hjá

Heimildir

- Adema, W., P. Fron and M. Ladaïque (2011), "Is the European Welfare State Really More Expensive?: Indicators on Social Spending, 1980-2012; and a Manual to the OECD Social Expenditure Database (SOCX)", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 124, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5kg2d2d4pbf0-en>.
- Axel West Pedersen og Stein Kuhnle (2017). The Nordic Welfare State Model, í bók Oddbjörn Knudsen (ritstj.), *The Nordic Models in Political Science*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Bernard Ebbinghaus (ritstj. 2011). *The Varieties of Pension Governance: Pension Privatization in Europe*. Oxford, England: Oxford University Press.
- Bernard Ebbinghouse (2021). Inequalities and poverty risks in old age across Europe: The double-edged income effect of pension systems, í *Social Policy and Administration*, árg. 55, nr. 3 (sérhefti um lífeyrismál). Aðgengi: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/spol.12683>.
- Eurostat (ýmis ár). Gagnasafn um lífskjör - Database (<https://ec.europa.eu/eurostat/-/data/database>).
- Framkvæmdastjórn ESB (ýmis ár). *Pension Adequacy Reports* (<https://ec.europa.eu/social/-main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8084&furtherPubs=yes>).
- Francis G. Castles o.fl. (ritstj. 2012). *The Oxford Handbook of the Welfare State*. Oxford: OUP.
- Fritz von Nordheim og Jon Kvist (2021). One of the best pension systems in the world? (óbirt handrit, ívitnað með leyfi höfunda).
- Gordon L. Clark, Alicia H. Munnell, and J. Michael Orszag. (ritstj. 2009). *The Oxford Handbook of Pensions and Retirement Income*. Oxford: OUP.
- Gösta Esping-Andersen (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Oxford: OUP.
- Gösta Esping-Andersen (1999). *The Social Foundations of Postindustrial Society*. Oxford: OUP.
- Guðný Eydal og Stefán Ólafsson (2012 - ritstj.). *Þróun velferðarinnar 1988 til 2008*. Reykjavík: Félagsvísindastofnun.
- Gylfi Magnússon (2013). Söguleg ávöxtun íslenskra lífeyrissjóða, í *Þjóðarspejillinn 2013*, ritstj. Ingjaldur Hannibalsson. Reykjavík: Félagsvísindastofnun H.Í.
- Gylfi Magnússon (2018). Ávöxtun og áhætta íslenskra lífeyrissjóða, í *Tímarit um viðskipti og efnahagsmál*, 15. árg., nr. 2.
- Hagstofa Íslands (2020). Sérvinnsla tekjuupplýsinga úr skattframtölum ársins 2019.
- Hagstofa Íslands (ýmis ár). Gagnasafn Hagstofunnar (www.hagstofa.is).
- Katrín Ólafsdóttir og Stefán Ólafsson (2014). *Economy, Politics and Welfare in Iceland: Booms, Busts and Challenges*. Oslo: FaFo.
- Kolbeinn H. Stefánsson (2019). Barnabætur á Íslandi í samanburði við hin Norðurlöndin. Skýrsla til BSRB.

- Kolbeinn H. Stefánsson (2020). Lásar gera einungis gagn ef þeir eru læstir. Um 69. grein laga um almannatryggingar. Skýrsla til ÖBÍ.
- Landssamtök lífeyrissjóða (2021). Talnagögn um lífeyrismál (www.ll.is).
- Nicholas Barr (2013). *The Pension System in Finland: Adequacy, Sustainability and System Design*. London: LSE (<https://www.lse.ac.uk/business-and-consultancy/consulting/consulting-reports/the-pension-system-in-finland>).
- OECD (2017 og 2019). *Pensions at a Glance*. París: OECD.
- OECD (2020). Gagnabanki um félagsleg útgjöld (www.oecd.org).
- Stefán Halldórsson, Bjarni Guðmundsson, Björn Z. Ásgrímsson, Björn Bennewitz og Karen Íris Bragadóttir (2014). *Nægjanleiki lífeyrissparnaðar*. Reykjavík: Fjármálaeftirlitið.
- Stefán Ólafsson (1990). *Lífskjör og lífshættir á Norðurlöndum*. Reykjavík: Íðunn.
- Stefán Ólafsson (1999). *Íslenska leiðin: Almennatryggingar og velferð í fjölbjóðlegum sam-
anburði*. Reykjavík: TR og Háskólaútgáfan.
- Stefán Ólafsson (2005). *Örorka og velferð á Íslandi og í öðrum vestrænum löndum*. Reykjavík: ÖBÍ.
- Stefán Ólafsson (ýmis ár á tímabilinu 2008 til 2018). Skýrslur um ýmis velferðarmál (social protection and social inclusion) til Framkvæmdastjórnar ESB (DG-Employment), á vegum ASISP og ESP networks (<https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=1135>).
- Stefán Ólafsson (2012). Velferðarríkið og þróun velferðarútgjaldanna, í bók Guðnýjar Eydal og Stefáns Ólafssonar, *Þróun velferðarinnar 1988 til 2008*.
- Stefán Ólafsson (2013). Well-being in the Nordic Countries: An International Comparison, í *Tímariti stjórnmála og stjórnsýslu*, árg. 9, nr. 2.
- Stefán Ólafsson og Arnaldur Sölvi Kristjánsson (2017). *Ójöfnuður á Íslandi: Skipting tekna og eigna í fjölbjóðlegu samhengi*. Reykjavík: Háskólaútgáfan.
- Stefán Ólafsson og Indriði H. Þorláksson (2018). Sanngjörn dreifing skattbyrðar. Hvernig leiðrétt má stóru skattatílfærsluna án þess að veikja velferðarkerfið. Skýrsla til Eflingar - stéttarfélags.
- Stefán Ólafsson, Mary Daly, Olli Kangas og Joakim Palme (2019). *Welfare and the Great Recession: A Comparative Study*. Oxford: OUP.
- Stefán Andri Stefánsson og Stefán Ólafsson (2020). Árangur íslenska lífeyrissjóðakerfisins - Skýrsla I (sjá á www.lifeyriskerfid.is).
- Stjórnarráðið (2019). Reiknivél fyrir neysluviðmið (<https://www.stjornarradid.is/verkefni/felags-og-fjolskyldumal/neysluvidmid/reiknivél-fyrir-neysluvidmid/>).
- Tekjusaga (2021). Gögn um tekjur (www.tekjusaga.is).
- Tryggingastofnun ríkisins (ýmis ár). Reiknivélar; Staðtölur; Ársskýrslur; Mælaborð (www.tr.is).
- Þjóðskrá (2020 desember). Meðalleiga íbúðarhúsnæðis (<https://www.skra.is/um-okkur/frettir/-frett/2021/01/22/Upplysingar-um-leiguverð-ibudarhusnaedis-i-desember-2020/>).

