

# Nýskipan almannatrygginga

Tillögur um breytingar á lífeyriskerfinu

Skýrsla  
til félags- og tryggingamálaráðherra

Höfundar tillagna:

Ágúst Þór Sigurðsson  
Hrafn Magnússon  
Sigríður Lillý Baldursdóttir  
Stefán Ólafsson, formaður

Verkefnisstjórn  
um endurskoðun almannatrygginga  
Október 2009

## Skilabréf

Hr. Árni Páll Árnason,  
félags- og tryggingamálaráðherra.

Verkefnisstjórn um endurskoðun almannatrygginga (VEA) hefur starfað að endurskoðun almannatrygginga samkvæmt erindisbréfi dags. 1.10.2007. Undirrituð standa að meðfylgjandi tillögum um nýskipan almannatrygginga, sem byggja á starfi hópsins. Verkefnið miðaði einkum að lífeyrisþætti kerfisins. Verkefnisstjórnin skilaði fyrst tillögum að breytingum til skemmri tíma sem lagðar voru fram í lok nóvember 2007, en flestar þeirra voru settar í framkvæmd á árinu 2008. Á árinu 2008 var verkefnisstjórninni einnig falið að gera tillögu um skipan lágmarksframfærslu-tryggingar fyrir lífeyrisþega og var sú tillaga innleidd með reglugerð ráðuneytisins 1. september 2008. Meðfylgjandi eru frekari viðbætur við framangreindar tillögur ásamt heildstæðri stefnumótun og framtíðarsýn fyrir þróun lífeyrisþáttar almannatrygginga á næstu árum. Samhliða nýsköpun lífeyriskerfisins er æskilegt að aðrir réttinda- og þjónustubættir almannatrygginga séu felldir að heildarsýninni og framtíðarstefnunni, svo sem atriði er varða örorku- og endurhæfingarmál og virkni aukandi aðgerðir.

Skýrslan var að stórum hluta unnin áður en upphæðum einstaka lífeyrisþátta almannatrygginga var breytt 1. júlí sl., með sparnaðaraðgerðum ríkisstjórnarinnar vegna fjármálakreppunnar. Þær breytingar rekast ekki á þær meginlínur sem lagðar eru í meðfylgjandi tillögum þó einstaka upphæðir breytist tímabundið. Meginatriði tillagnanna er sú stefna sem mörkuð er til lengri tíma og tillögur um einföldun kerfisins sem mælt er með að verði innleiddar sem fyrst með ritun nýrra almannatryggingalaga.

Reykjavík 23. október 2009,

  
Stefán Ólafsson, formaður

  
Ágúst Þór Sigurðsson

  
Hrafn Magnússon

  
Sigríður Lilly Baldursdóttir

## Efnisyfirlit

Stefnumótun í hnotskurn

Samantekt

I. Umbreyting lífeyriskerfa á Vesturlöndum  
og vandamál íslenska lífeyriskerfisins

II. Markmið endurskoðunarinnar  
*Starf Verkefnisstjórnarinnar*  
*Efnisleg markmið*

III. Það sem gert hefur verið frá 2007  
*Réttindabætur-yfirlit*  
*Útgjöld almannatrygginga 1997 til 2009*  
*Upphæðir lífeyris og lágmarksframfærslutryggingar*

IV. Tillögur um nýskipan almannatryggingakerfisins  
*Einföldun lífeyriskerfis almannatrygginga (Tillaga I)*  
*Breyttar skerðingarreglur (Tillögur 2A og 2B) -*  
*Upphæðir lífeyris almannatrygginga og samspil við lífeyrissjóði*

V. Framtíðarstefnan

VI. Önnur mál sem huga þarf að við kerfisbreytingu almannatrygginga  
*Frítækjumark vegna fjármagnstekna*  
*Skilgreining sambúðar*  
*Breytt staða öryrkja við 67 ára aldur*  
*Vistunarmál aldraðra og bifreiðamál öryrkja*  
*Barnalífeyrir*  
*Framkvæmdaþáttur lífeyrisgreiðslna*  
*Réttarstaða innflytjenda og reglur EES*  
*Umbreyting örorku- og endurhæfingarkerfisins*

Viðauki: Talnaefni um einkenni íslenska lífeyriskerfisins  
í fjölþjóðlegu samhengi

Fyrri tillögur VEA

Sérálit

Umsagnir hagsmunaaðila

---

## Stefnumótun í hnotskurn

- ❖ Almennatryggingakerfið verði einfaldað stórlega
    - Í stað þriggja flokka lífeyris (grunnlífeyris, tekjutryggingar og heimilisuppbótar) komi einn lífeyrisflokkur, með samræmdar reglur
    - Lágmarksframfærslutrygging verði að auki til að stýra kjörum þeirra sem allra lægstar tekjur hafa
    - Einhleypir fái 100% af upphæð lífeyrisflokksins; hvort hjóna eða sambúðarfólks fái 84% (sami munur og nú er í kerfinu, að teknu tilliti til heimilisuppbótar).
    - Framkvæmd greiðslna almennatrygginga verði einnig einfölduð til að tryggja að úr of- og vangreiðslum og neikvæðri virkni kerfisins dragi. Með því er hægt að bæta þjónustu og rekstur almennatryggingakerfisins.
  
  - ❖ Dreigið verði úr skerðingum með því að auka notkun frítekjumarka
    - Fyrir atvinnutekjur
    - Fyrir lífeyrissjóðstekjur
    - Fyrir fjármagnstekjur
    - Almennt skerðingarhlutfall yfir frítekjumörkum verði 50%, eða svipað og nú er
  
  - ❖ Sum stefnuatriðanna hafa þegar verið innleidd á árinu 2008 og í byrjun árs 2009 (svo sem hækkun frítekjumarka fyrir atvinnutekjur elli- og örorkulífeyrisþega, frítekjumark á lífeyrissjóðstekjur elli- og örorkulífeyrisþega var innleitt, skerðing vegna tekna maka hefur verið aflögð, skerðing vegna séreignasparnaðar hefur verið aflögð, lágmarksframfærslutrygging var innleidd 1. september 2008 og hækkuð um 20% 1. janúar 2009)
  
  - ❖ Nú er útfærð hugmynd um einföldun kerfisins og 30 þúsund króna frítekjumark á lífeyrissjóðstekjur ellilífeyrisþega, með tveimur mögulegum útfærsluleiðum.
  
  - ❖ Lagt er til að einföldun kerfisins verði framkvæmd hið fyrsta, enda leiðir hún ekki til kostnaðarauka, en hún bætir kerfið verulega og eykur skilvirkni þess. Framtíðarstefnan verði sú að hækka frítekjumörk umtalsvert eftir að krepunni lýkur.
    - Frítekjumörk atvinnutekna hækki verulega
    - Frítekjumark vegna lífeyrissjóðstekna fari í 60 þúsund krónur á mánuði við fyrsta tækifæri
    - Frítekjumark vegna fjármagnstekna fari í 60 þúsund krónur á mánuði við fyrsta tækifæri
  
  - ❖ Markmið umbreytinganna er að auka sanngirni í almennatryggingakerfinu, hvetja til sparnaðar og aukinnar atvinnuþátttöku lífeyrisþega, einkum öryrkja. Þeim markmiðum er best náð með því að draga úr skerðingum. Stefnumörkunin felst öðru fremur í að beita frítekjumörkum og einföldun í auknum mæli til að ná þessum markmiðum.
-

## Samantekt

Verkefnisstjórn um endurskoðun almannatrygginga (VEA) hefur unnið að gerð tillagna um nýskipan almannatryggingakerfisins. Gerðar hafa verið tillögur til skemmri tíma sem margar komu til framkvæmda á árinu 2008 og í þessari skýrslu eru útlistaðar tillögur um heildstæða framtíðaruppbýggingu lífeyriskerfisins.

Meginatriði stefunnar er að einfalda almannatryggingakerfið mikið, með fækkun lífeyrisflokka og uppbóta. Þannig er lagt til að einn meginflokkur lífeyris með samræmdar reglur komi í stað þriggja (grunnlífeyris, tekjutryggingar og heimilissuppbótar) sem nú eru með ólíkar reglur og viðmið. Mismunandi upphæð verði greidd fyrir einhleypa og sambúðarfólk. Þannig fái einhleypir 100% af upphæð lífeyrisflokksins en hvort hjóna eða sambúðarfólks fái 84% af upphæðinni, enda njóta þau samlegðaráhrifa í framfærslu. Þessi munur á greiðslu til einhleypa og hjóna er óbreyttur frá því sem nú er í kerfinu.

Auk hins nýja lífeyrisflokks verði lágmarksframfærslutrygging er tryggir að allir lífeyrisþegar hafi tiltekna upphæð að lágmarki til framfærslu í heildartekjur (*minimum garantie*). Þá er miðað við að hver lífeyrisþegi hafi hið tiltekna lágmark í heildartekjur að meðtöldum greiðslum almannatrygginga. Ef heildartekjurnar eru undir viðmiðinu kemur uppbót frá almannatryggingum. Lágmarksframfærslutryggingin hefur þegar verið innleidd 1. september 2008 og er frá 1. janúar 2009 180.000 krónur fyrir einhleypa en 153.500 fyrir hvort hjóna eða sambúðarfólks, eftir 20% hækkun. Lágmarksframfærslutryggingin bætir mjög afkomu þeirra lífeyrisþega sem hafa engar eða lágar aðrar tekjur en frá almannatryggingum. Ætla má að lágmarksframfærslutrygging lífeyrisþega á Íslandi sé nú hærri en hún hefur áður verið miðað við laun á vinnumarkaði, enda er hún nú ein sú hæsta í Evrópu. Það er afar mikilvægt í þeim kjarþrengingum sem framundan eru á Íslandi og veitir lágtekjufólki í hópi lífeyrisþega mikið skjól.

Einföldun kerfisins mun draga úr margvíslegum annmörkum við framkvæmd þess og gera það gagnsærra fyrir notendur. Að stofni til mun íslenska almannatryggingakerfið færast nær því norska við breytinguna, utan þess að starfstengdur lífeyrir er í mun meiri mæli innan opinbera kerfisins í Noregi.

Framkvæmd opinberra lífeyrisgreiðslna verði enn frekar einfölduð með því að stærrí hluti þeirra greiðslna fer í gegnum Tryggingastofnun og samnýting gagna frá lífeyrissjóðum og ríkisskattstjóra verði bætt til að draga úr of- og vangreiðslum og þar með verður dregið úr þörf fyrir óþægilegar endurkröfur. Þannig er til dæmis æskilegt að breyta framkvæmd greiðslna Tryggingastofnunar frekar, í samræmi við hugmyndir sem unnar hafa verið á stofnuninni, meðal annars hugmyndir er lúta að breyttu greiðslu- og uppgjörstímabili og upptöku eftirágreiðslu í stað fyrirframgreiðslu. Einnig myndi greiðsla hinnar nýju lágmarksframfærslutryggingar að fullu koma frá Tryggingastofnun. Lögð verði þannig áhersla á að tekjuviðmið almannatryggingakerfisins byggji á sem nýjustum og ábyggilegum gögnum svo frávik í greiðslum verði sem minnst og dregið úr hættum á víxlverkunum innan kerfisins.

Auk einföldunar kerfisins er annar höfuðþáttur hinnar nýju stefnumörkunar að auka notkun frítekjumarka í almannatryggingakerfinu. Með því verður skerðingum breytt á þann veg að sá meirihluti lífeyrisþega sem er með lægri lífeyristekjur fær hlutfallslega meiri kjarabætur en þeir sem hærri tekjur hafa, að öðru óbreyttu, þó allir sem einhverjar tekjur hafa njóti í reynd hinna auknu frítekjumarka. Þegar hafa verið innleiddar breytingar í þessa átt á árinu 2008 með frítekjumarki á mánaðarlegar atvinnutekjur öryrkja og ellilífeyrisþega en einnig með frítekjumarki á lífeyrissjóðstekjur þessara hópa. Nú er lagt til að frítekjumark á lífeyrissjóðstekjur ellilífeyrisþega verði hækkað í 30.000 kr. á mánuði. Þá hefur verið sett frítekjumark á fjármagnstekjur, sem nú er um 8.160 krónur á mánuði. Lagt er til að það verði hækkað umtalsvert, eða í átt að 30 þúsund krónum á mánuði.

Með aukinni notkun frítekjumarka er skerðingarvirkni almannatryggingakerfisins færð ofar í tekjustigann. Það hefur einmitt verið ein algengasta gagnrýnin á almannatryggingakerfið á liðnum árum að skerðingar byrji of snemma, þ.e. við of lágar aðrar tekjur, sem festi lífeyrisþega um of á lökum kjörum. Aukin frítekjumörk draga úr þessum galla og efla jafnframt hvata til atvinnuþátttöku og sparnaðar. Lögð er áhersla á að í framtíðinni, þegar hagur þjóðarinnar vænkast á ný eftir fjármálakreppuna, verði stefnt á frekari hækkunir frítekjumarka. Ekki er hægt að vænta mikilla lækkana á skerðingarhlutföllum samhliða því, enda skipta þau minna máli ef frítekjumörk eru umtalsverð. Þannig er æskilegt að fljótlega verði stefnt á 60 þúsund króna frítekjumark vegna lífeyrissjóðstekna og einnig frekari hækkunir frítekjumarka vegna atvinnutekna og fjármagnstekna. Það mun bæta hag allra lífeyrisþega, ekki síst þeirra sem eru með tekjur undir meðaltækjum í samfélaginu, auk þess sem hærri frítekjumörk bæta framkvæmdavirkni kerfisins.

Einnig hefur verið afnumin skerðing lífeyristekna almannatrygginga vegna tekna maka, en það hefur verið mikið baráttumál hagsmunasamtaka lífeyrisþega á liðnum árum. Þá var skerðing vegna séreignasparnaðar afnumin 1. janúar 2009.

Í þessari skýrslu er einkum lögð áhersla á almenna stefnu á sviði lífeyrismála. Í framhaldinu þarf að taka á samræmingu margra annarra mála er lífeyriskerfinu tengjast, svo sem nánari skilgreiningu á réttindum í tengslum við breytileg sambúðarform og gagnvart innflytjendum sem hefur fjölgað mikið á síðustu árum. Þá þarf að huga sérstaklega að stöðu öryrkja sem verða ellilífeyrisþegar, en við núverandi skipan geta kjör þeirra rýrnað nokkuð einfaldlega við það að 67 ára aldri er náð.

Þá er mikilvægt að velferðarstefna framtíðarinnar verði virkari, með aukinni áherslu á samfélags- og atvinnuþátttöku lífeyrisþega og langtíma-atvinnulausra. Í grannríkjunum hefur verið lögð áhersla á virkari velferðarstefnu (e: *active social policy*) til að ná slíkum markmiðum, sem öðru fremur felast í aukinni samþættingu atvinnu- og lífeyrismála, aukinni starfsendurhæfingu og virkniaukandi aðgerðum hvers konar. Reifaðar eru hugmyndir um stefnu á þessu sviði með upptöku breyttra vinnubragða í almannatryggingakerfinu við örorkumat (sem verði í meiri mæli starfsgetumat) og með aukinni beitingu endurhæfingarlífeyris samhliða virkri þátttöku í endurhæfingarúrræðum fyrir þá sem einhverja starfsgetu hafa. Auka þarf samstarf á þessu sviði milli opinbera lífeyriskerfisins, heilbrigðisgeirans, lífeyrissjóða, vinnumarkaðsstofnana, endurhæfingaraðila, starfsendurhæfingarsjóðs og félagsþjónustu sveitarfélaga.

Þá þarf að huga að breyttu skipulagi opinberra stofnana á vinnu- og velferðarsviðinu við mótun nýs vettvangs fyrir framkvæmd virkari velferðarstefnu. Ríkisstjórnin hefur ákveðið að kanna fýsileika samþættingar eða sameiningar Tryggingastofnunar, Vinnumálastofnunar og Vinnueftirlitsins í þessu skyni. Mikið er í húfi til að aftra því að tímabundnar atvinnuþrengingar vegna fjármálakreppunnar verði til þess að festa óeðlilega marga einstaklinga til frambúðar á örorkulífeyri. Reynsla frá öðrum löndum og nýlegar hérlendar rannsóknir benda til að við verulega hækkað atvinnuleysisstig sé mjög aukin hætta á slíku. Aukin starfsendurhæfing og virkniaukandi aðgerðir fyrir fólk sem hefur einhverja starfsgetu, samhliða aukinni notkun endurhæfingarlífeyris í stað örorkulífeyris, eru helstu leiðirnar til að aftra slíkri þróun.

Lögð er áhersla á að áfram verði haldið með endurgerð almannatryggingakerfisins þrátt fyrir tímabundnar efnahagsþrengingar, enda þarf ofangreind einföldun almannatrygginga ekki að kosta aukin útgjöld, heldur getur hún leitt til sparnaðar og betri þjónustu með bættri skilvirkni. Þá er hægt að ná fram hækkingu frítekjumarka, eins og t.d. 30 þúsund króna frítekjumarki á lífeyrissjóðstekjur ellilífeyrisþega, með tilfærslum innan kerfisins, þannig að greitt verði fyrir það með auknum skerðingum hjá þeim sem hafa lífeyrissjóðstekjur yfir 270 þúsund krónum á mánuði. Hvort slíkar skerðingar eigi að ná til grunnlífeyris er hins vegar álitamál sem taka þarf afstöðu til. Þá eru úrbætur á sviði örorku- og endurhæfingarmála líklegar til að skila miklum langtímasparnaði og fyrirbyggja djúpstæðari og erfiðari afleiðingar kreppunnar á hag þjóðarinnar til lengri tíma.

Ef nauðsynlegt reynist að skera niður útgjöld á sviði velferðarmála vegna fjármálakreppunnar, er mikilvægt að val leiða rekist ekki á framtíðarstefnuna í uppbyggingu kerfisins.

Í verkefnisstjórninni voru Stefán Ólafsson, formaður (frá vori 2008), Ágúst Þór Sigurðsson, Hrafn Magnússon, Ragnheiður Elín Árnadóttir (hún fór í fæðingarorlof á síðasta vetri og tók Ragnar Árnason sæti hennar) og Sigríður Lillý Baldursdóttir (formaður frá hausti 2007 til vors 2008). Ragnar stendur ekki að tillögunum og skilar séráliti.

Ragnhildur Helgadóttir lögfræðiprófessor starfaði með verkefnisstjórninni. Einnig ráðuneytisstjórar félags- og tryggingamálaráðuneytis og heilbrigðisráðuneytis, þær Ragnhildur Arnljótsdóttir og Berglind Ásgeirsdóttir. Sigríður Ingibjörg Ingadóttir hagfræðingur félags- og tryggingaráðuneytis starfaði einnig með hópnum. Þá lagði ráðuneytið til ritara, fyrst Guðrúnu Sverrisdóttur, þá Guðrúnu Ernu Hreiðarsdóttur og síðar Hildi Sverrisdóttur.

Starfsmönnum Tryggingastofnunar ríkisins er sérstaklega þökkun aðstoð við gagnavinnslu og margvíslega útreikninga, einkum Guðmundi Helga Hjaltalín og Sigurði Grétarssyni.

Aðalhöfundur skýrslunnar er Stefán Ólafsson.

## I. Umbreyting lífeyriskerfa á Vesturlöndum og vandamál íslenska lífeyriskerfisins

Flestar vestrænar þjóðir hafa breytt lífeyriskerfum sínum á síðustu áratugum, þó í mismunandi mæli hafi verið. Í sumum tilvikum er einungis um að ræða lagfæringar viðmiða og reikniregla en í öðrum tilvikum hafa lífeyriskerfin verið stokkuð upp í heild sinni og endurbyggð. Í flestum tilfellum eru ástæður viðameiri umbreytinganna af líkum toga.

Sameiginlega ástæðan hefur oftast verið fjármögnunarmandi. Sá vandi hefur orsakast af nokkrum samverkandi þáttum. Mest hefur verið rætt í því sambandi um misvægi milli kynslóða, þ.e. þeirra sem eru á vinnumarkaði og hinna sem taka lífeyri sér til framfærslu. Í öðru lagi hafa íbúar Evrópulandanna farið æ fyrr út af vinnumarkaði og inn í lífeyriskerfin. Þannig er nú svo komið að ekki er óalgengt að fólk hætti að vinna um 60 ára aldurinn, mun fyrr en upphafleg hönnun kerfanna gerði almennt ráð fyrir. Þetta hefur þýtt aukna framfærslubyrði lífeyriskerfa sem eykur síðan fjármögnunarmandann. Í þriðja lagi hefur örorkubyrði lífeyriskerfa víða aukist og í fjórða lagi hefur skattheimtupól ríkja þrengt að fjármögnunarkostum. Þá hafa sjónarmið ófullnægjandi tryggingaverndar og í sumum tilvikum of mikillar tryggingaverndar einnig komið við sögu, sem og mál er tengjast sanngirni og réttlæti, svo sem lífskjaradreifingarmál ýmis konar.<sup>1</sup>

Þessir samanlögðu þættir hafa yfirleitt orsakað ofangreindan fjármögnunarmanda. Algengustu leiðir til að bregðast við honum, með breytingum á lífeyriskerfunum, hafa verið eftirfarandi:

- Tilraunir til að seinka lífeyristöku, með því að lengja starfsferil vinnandi fólks.
- Tilraunir til að draga úr fjölgun öryrkja með aukinni áherslu á virkni aukandi aðgerðir og starfsendurhæfingu, í anda virkrar velferðarstefnu (e: *active social policy*).
- Aðlögun lífeyrisréttinda að breyttum lífslíkum og hagvexti viðkomandi þjóðar, stundum með rýrnun lífeyrisréttinda.
- Hækkun iðgjalda til lífeyriskerfa eða skattahækkunar.
- Blanda ofangreindra leiða

Íslendingar hafa að mörgu leyti búið við aðrar aðstæður á þessu sviði en algengast hefur verið á Vesturlöndum. Þess vegna hafa vandamál íslenska lífeyriskerfisins ekki verið þau sömu og viðfangsefni umbótastarfs verður því eðlilega frábrugðið því sem algengast hefur verið í grannríkjunum. Þannig hefur misvægi milli kynslóða verið minna á Íslandi en víðast annars staðar á Vesturlöndum, vegna hærri fæðingartíðni til

<sup>1</sup> Hliðsjón hefur m.a. verið höfð af ritum N. Barr og P. Diamond (2006), "The Economics of Pensions", í [Oxford Review of Economic Policy vol. 22 no. 1 2006](#); einnig bók sömu höfundar frá 2008, *Reforming pensions: Principles and Policy Choices*, (New York and Oxford: Oxford University Press); G. Bonoli og T. Shinkawa (ritstj.) (2005), *Ageing and Pension Reform Around the World - Evidence from Eleven Countries* (Cheltenham UK: Edward Elgar). P. Whiteford og E. Whitehouse 2006, "Pension Challenges and Pension Reforms in OECD Countries", í *Oxford Review of Economic Policy* 2006 22(1): 78-94; G. Esping-Andersen o.fl. (2001), *Why We Need a New Welfare State* (Oxford: OUP); G. L. Clark o.fl. (ritstj.) (2006), *The Oxford Handbook of Pensions and Retirement Income* (Oxford: OUP); OECD 2007 og 2009, *Pensions at a Glance* (Paris: OECD); og efni frá Axel-West Pedersen, Joakim Palme, Jörgen Goul-Andersen og Olli Kangas, sem lagt var fram á ráðstefnu þjóðmálastofnunar Háskóla Íslands, "Lífeyriskerfi framtíðarinnar", vorið 2008, en þar var fjallað um breytingar á lífeyriskerfum norrænu þjóðanna. Íslenskt hliðsjónarefni var meðal annars eftir Ásmund Stefánsson, Gylfa Arnbjörnsson, Hannes Sigurðsson, Mát Guðmundsson, Ólaf Ísleifsson, Stefán Ólafsson, Sigurð Thorlacius og Tryggva Herbertsson, auk ýmissa álitserða og talnaefnis.

lengri tíma, sem enn er viðvarandi. Þetta þýðir að endurnýjun á vinnumarkaði er ekki eins takmörkuð á Íslandi og víða annars staðar. Þá fara Íslendingar mun seinna af vinnumarkaði og inn í lífeyriskerfin en algengast er í grannríkjunum. Í reynd er það svo að lífeyristökaldur er hvergi hærrí á Vesturlöndum en á Íslandi, og er það öfundarefni margra ríkja á meginlandi Evrópu þar sem lífeyristaka hefst í reynd allt of snemma fyrir lífeyriskerfin. Þá er örorkubyrði íslenska lífeyriskefisins ekki sérstaklega mikil í fjölþjóðlegum samanburði, þó hún hafi aukist mikið eftir 1990 (sjá Viðauka og Stefán Ólafsson 2005 og 2008). Hér er hærra hlutfall fólks á vinnualdri í launaðri vinnu en víðast annars staðar.

Loks er sjóðasöfnun lífeyrissjóðakerfisins mikill styrkur í þessu samband og mun hún léttu byrðum af opinberum aðilum í framtíðinni. Í reynd gætir þeirra áhrifa nú þegar á umtalsverðan hátt, því lífeyrissjóðir greiða þegar rúmlega helming af lífeyrisgreiðslum til elli- og örorkulífeyrisþega á Íslandi (sjá Viðauka).

Það má því segja að Íslendingar standi að mörgu leyti vel hvað snertir grundvöll lífeyriskerfisins í landinu og að þeir búa einungis að litlu leyti við sömu vandamál og lífeyriskerfi grannríkjanna á meginlandi Evrópu. Frændþjóðirnar á hinum Norðurlöndunum hafa einnig breytt lífeyriskerfum sínum á síðustu árum. Þannig tóku Svíar til dæmis upp alveg nýtt kerfi 1998, Norðmenn hafa fært kerfi sitt í átt til sænska kerfisins, með frávikum þó, og Finnar hafa breytt kerfi sínu með mörgum smábreytingum á árunum eftir 1990. Danir tóku upp starfstengda lífeyrissjóði árið 1989 í anda þess sem tíðkast hefur á Íslandi frá 1969. Sænska kerfið er fjárhagslega sjálfbært, enda taka lífeyrisréttindi í því mið af hagvexti í landinu til lengri tíma og breytingum á meðalævilengd, auk ávöxtunar á fjármálamörkuðum. Kerfinu var breytt í grundvallaratriðum úr kerfi með skilgreind réttindi (defined benefit-DB) í kerfi með skilgreind iðgjöld (defined contribution-DC), sem leggur í reynd stærri hluta af áhættunni á lífeyrisþega framtíðarinnar í stað þess að leggja áhættuna einkum á skattgreiðendur framtíðarinnar, eins og gamla kerfið gerði (sjá efni um norrænu lífeyriskerfin af ráðstefnu Þjóðmálastofnunar Háskóla Íslands vorið 2008: Lífeyriskerfi framtíðarinnar).

Helstu vandamál íslenska lífeyriskerfisins hafa þess vegna verið af nokkuð öðrum toga en algengast hefur verið í grannríkjunum og hefur það endurspeglast í algengustu gagnrýninni sem fram hefur komið á íslenska kerfið. Hér hefur mest verið kvartað yfir samskiptum milli almannatrygginga og lífeyrissjóðakerfisins, með tekjutengingarreglum þeim sem gilt hafa og leiða til skerðinga lífeyris almannatrygginga þegar aðrar tekjur koma til. Þessar tekjutengingar og skerðingar hafa verið eitt stærsta umkvörtunarefnið til langs tíma. Fundið hefur verið að því að skerðingar séu of miklar og einkum að þær byrji of snemma eða við of lágar tekjur. Fólk megi þannig ekki hafa neitt annað sér til viðurværis án þess að tapa framlagi frá almannatryggingum í stórum stíl. Þetta hefur þótt fela í sér hættu á að festa marga lífeyrisþega á lágum tekjum, jafnvel á fátæktarkjörum. Þá hefur verið talað um ósanngirni gagnvart sjálfsaflafé lífeyrisþega, með atvinnuþátttöku og sparnaði. Kerfið hefur með öðrum orðum verið talið fjandsamlegt vinnuþátttöku lífeyrisþega og frjálsum sparnaði sem og skyldusparnaði, eins og gildir um lífeyrissjóðsgreiðslur vinnandi fólks og séreignasparnað. Séreignasparnaður skerðir hins vegar ekki greiðslur almannatrygginga frá 1. janúar 2009 en lífeyrissjóðstekjur gera það hins vegar. Sú staðreynd að greiðslur í lífeyrissjóði eru skyldusparnaður gerir kröfuna um að fólk njóti þess til kjarabóta enn brýnni en er um séreignasparnaðinn. Á þessu máli er tekið í tillögum verkefnisstjórnarinnar.

Í öðru lagi hefur lengi verið gagnrýnt að upphæð lífeyris í opinbera almannatryggingakerfinu hafi verið lágur. Í því sambandi hefur verið bent á að



núverandi lífeyrisþegar hafi margir mjög lágar greiðslur úr lífeyrissjóðum, vegna þess að réttindi þar eru enn ekki fullþroskuð, auk þess sem atvinnuþátttaka kvenna hefur í gegnum tíðina verið takmörkuð, meðal annars vegna barneigna og umönnunar fjölskyldu. Það hefur leitt til minni réttinda kvenna í lífeyrissjóðum. Þeir sem hafa lágar greiðslur úr lífeyrissjóðum og litlar aðrar tekjur þurfa að stóla á lífeyri almannatrygginga og ef hann er lágur verða lífskjör viðkomandi lök, samanborið við aðra í samfélaginu.

Í þessu sambandi hefur verið bent á að líta megi á núverandi lífeyrisþega og þá sem koma inn í lífeyriskerfið á næstu árum sem eins konar “millikynslóð”, sem í reynd búi við lakari lífeyriskjör en verður þegar lífeyrissjóðsréttindin verða fullþroskuð, til dæmis eftir 2025 eða 2030. Þessu tengist það sjónarmið að rétt sé að leggja viðkomandi kynslóð meira til úr almannatryggingakerfinu nú og á næstu árum (með minni skerðingum), en slíkur stuðningur geti svo minnkað með eflingu lífeyrissjóðakerfisins í framtíðinni. Þannig má líta svo á að efling opinbera almannatryggingakerfisins sé tímabundið viðfangsefni til að jafna kjör milli kynslóða.

Í þriðja lagi hefur verið mikið gagnrýnt að íslenska lífeyriskerfið sé flókið, ógagnsætt og illskiljanlegt í framkvæmd. Þetta rekur rætur til skipulags opinbera almannatryggingakerfisins, sem er með þrjá til fjóra lífeyrisflokka auk uppbóta. Ólíkar reglur gilda um til dæmis grunnlífeyri annars vegar og tekjutengingu og heimilisuppbót hins vegar, með mismunandi skerðingaráhrifum. Mikil beiting tekjutenginga og mikil virkni þeirra við lágar aðrar tekjur, jafnvel við fyrstu krónur annarra tekna, gerir gjarnan að verkum að erfitt er að sjá fyrir hver réttur einstaklinga til greiðslna er og hvernig fjármálum þeirra verður háttað við hin ýmsu frávík sem upp koma. Þetta snertir bæði lífeyrisþegana sjálfa og fólkið sem vinnur við að reka almannatryggingakerfið frá degi til dags. Þannig hefur við núverandi kerfi reynst erfitt að fá fullnægjandi upplýsingar á hverjum tíma til að stilla greiðslur almannatrygginga eftir öðrum tekjum, eins og lög og reglur gera ráð fyrir.

Þetta hefur leitt til umtalsverðra ofgreiðslna sem svo kalla á endurkröfur og óþægilegar leiðréttingar eftir. Einnig eru nokkur brögð að vangreiðslum af sömu ástæðum. Til dæmis má nefna að lífeyrissjóðsgreiðslur hækka almennt með verðlagi frá mánuði til mánaðar, en lífeyrisþegar þurfa að gefa Tryggingastofnun upp áætlaðar tekjur sínar fram í tímann til að byggja greiðslur á. Erfitt er að sjá fyrir hverjar verðbreytingar verða og því erfitt fyrir lífeyrisþega að áætla rétt.

Hið sama gildir enn frekar um fjármagnstekjur sem fólk getur haft af fjárhagslegum sparnaði sínum og öðrum eignum. Þar er óvissan oft mun meiri, m.a. vegna verðbólgu og breytilegrar ávöxtunar. Hættur á frávikum í greiðslum almannatrygginga eru því miklar þegar fjármagnstekjur eru annars vegar. Sama getur líka átt við um breytilegar atvinnutekjur hjá sumum lífeyrisþegum. Allt eru þetta fyrirséðar afleiðingar af kerfi sem tekjutengir í stórum stíl frá lægstu upphæðum annarra tekna, en býr jafnframt við sveiflur í einstökum tekjustofnum lífeyrisþega. Æskilegt er að lífeyriskerfið geti lagað sig betur að slíkum þáttum.

Í fjórða lagi eru á almannatryggingakerfinu ýmsir gallar sem tengjast flækjustigi kerfisins. Þannig geta ólíkir þættir rekist á með neikvæðum víxlverkunaráhrifum, þar sem kjarabót eða tekjuauki á einu sviði leiðir til aukinna skerðinga á öðru sviði. Þannig getur það sem ætti að fela í sér kjarabót leitt í reynd til kjaraskerðingar vegna annarlegrar virkni kerfisins. Dæmi um þetta er þegar einstaklingur fer yfir viðmiðunarmörk fyrir tekjur og missir öll réttindi sín í almannatryggingum, t.d. með hækkun atvinnutekna um eina krónu getur hann misst tugi þúsunda í mánaðarlegum greiðslum frá almannatryggingum. Mörg slík dæmi mætti nefna um óeðlilega virkni almannatryggingakerfisins sem orsakast einkum af flækjustigi kerfisins og ógagnsæi.

Smáskammtabreytingar til lengri tíma án þess að hugað hafi verið að heildaruppbyggingu og virkni kerfisins í framkvæmd eru helstu orsakir þessa.

Í samantekt má því segja að íslenska lífeyriskerfið glími að mörgu leyti við önnur vandamál en algengust eru í grannríkjunum á Vesturlöndum. Vandamálin hér snúa öðru fremur að innri virkni kerfisins, samspili milli almannatrygginga og lífeyrissjóðanna, skerðingarreglum, flækjustigi, dreifingu lífskjara og skynjaðri ósanngirni í mótun lífskjara með fyrirliggjandi skipan kerfisins. Margt er gott í kjörum lífeyrisþega og hefur batnað í seinni tíð, en algengustu vandamálin eru enn til staðar.

Markmið umbreytinga á almannatryggingakerfinu nú er að endurbyggja kerfið í heild þannig að úr helstu annmörkum sé dregið og virknin og sanngirnin bætt. Þess vegna er stefnt að heildarendurskoðun með ritun nýrrar almannatryggingalöggjafar í stað hendingarkenndra smáskammtalagfæringa, eins og algengastar hafa verið á liðnum áratugum.

## II. Markmið endurskoðunarinnar

### *Starf Verkefnisstjórnarinnar*

Verkefnisstjórnin var skipuð af Jóhönnu Sigurðardóttur þáverandi félagsmálaráðherra haustið 2007. Verkefnisstjórnin var í fyrstu undir formennsku Sigríðar Lillý Baldursdóttur, en í maí 2008 tók Stefán Ólafsson prófessor við formennskunni eftir að Sigríður hafði tekið við stöðu forstjóra Tryggingastofnunar ríkisins. Aðrir í verkefnisstjórninni eru Ágúst Þór Sigurðsson sviðsstjóri tryggingasviðs í félags- og tryggingamálaráðuneytinu, Hrafn Magnússon framkvæmdastjóri Landssambands lífeyrissjóða og Ragnheiður Elín Árnadóttir alþingismaður. Sigríður Ingibjörg Ingadóttir hagfræðingur félags- og tryggingamálaráðuneytisins starfaði einnig með hópnum. Ragnheiður Elín hvarf úr hópnum haustið 2008 vegna fæðingarorlofs og tók Ragnar Árnason prófessor þá sæti hennar og sat hann tvo fundi verkefnisstjórnarinnar. Hann stendur ekki að tillögum verkefnisstjórnarinnar og skilar sérálit.

Með verkefnisstjórninni störfuðu eftir atvikum ráðuneytisstjórar félags- og tryggingamálaráðuneytis og heilbrigisráðuneytis, ásamt ritara og ráðgjafarhópi sem skipaður var fulltrúum hagsmunasamtaka (samtaka launafólks, samtaka atvinnurekenda, samtaka eldri borgara, Öryrkjabandalaginu og Þroskahjálpi). Ragnhildur Hegadóttir prófessor í lögfræði við Háskólann í Reykjavík kom einnig inn í starfið á seinni stigum, en hún mun vinna með ráðuneytinu að frágangi nýrrar löggjafar um almannatryggingar sem áformað er að skrifuð verði og lögð fyrir Alþingi. Það er í samræmi við það almenna markmið með starfinu, að stefnt skuli að heildstæðri breytingu á löggjöfinni en ekki smáskammtalagfæringu eins og algengast hefur verið á liðnum árum.

Hópnum var falið tvíþætt hlutverk: að gera tillögur um umbætur á sviði almannatrygginga til skemmri tíma, sem skila átti undir lok árs 2007. Það gekk eftir og voru flestar þær tillögur settar í framkvæmd á árinu 2008. Einnig skyldi verkefnisstjórnin skila tillögum um heilðrænar breytingar á almannatryggingakerfinu til lengri tíma og skyldu þær liggja fyrir í nóvember 2008. Af ýmsum ástæðum tafðist starfið þannig að nú fyrst liggja fyrir tillögur um heilðræna uppstokkun á kerfinu. Enn á þó eftir að vinna frekar að útfærslu nýrra hugmynda um skipan örorku- og endurhæfingarmála og margvíslegum lagatæknilegum atriðum sem leysa þarf samhlíða ritun nýrra laga. Sú vinna verður í framhaldinu unnin á vegum félags- og tryggingamálaráðuneytisins.

Meirihluti verkefnisstjórnarinnar hefur komist að almennu samkomulagi um meginstefnu fyrir umbreytingu almannatryggingakerfisins, sem kynnt er í áfangaskýrslu þessari. Þær umbætur til skemmri tíma sem innleiddar voru á árinu 2008 eru flestar í samræmi við þá heildarstefnu og verða þau úrræði væntanlega hluti af hinu nýja almannatryggingakerfi sem stefnt er að til framtíðar.

Ljóst er nú að vegna fjármálahrunsins verður að fresta ýmsum fyrirhuguðum kjarabótum sem tengja átti við umbreytingu almannatryggingakerfisins. Margar umbætur eru þó þegar komnar til framkvæmdar, en höfuðáherslan nú hlýtur að vera á endurbætta skipan og virkni kerfisins, án þess að auka heildarútgjöld á allra næstu misserum. Það útilokar þó ekki tilfærslur innan kerfisins, til dæmis þannig að hagur þeirra sem minna hafa sé rýmdur um leið og hagur hinna sem umtalsvert hærri lífeyristekjur hafa sé rýrður á samsvarandi hátt.

## Efnisleg markmið

Í skipunarbréfi verkefnisstjórnarinnar var lagt fyrir að endurskoða skyldi almannatryggingakerfið í samræmi við markmið sem fram koma í stefnuskrá ríkisstjórnar Samfylkingar og Sjálfstæðisflokks frá maí 2007. Í stjórnarsáttmálanum segir eftirfarandi um þau málefni sem viðfangsefni verkefnisstjórnarinnar ná til:

### Úr inngangi stjórnarsáttmálans:

“Málefni yngstu og elstu kynslóðanna eru forgangsmál ríkisstjórnarinnar og hún mun leggja áherslu á að auka jöfnuð með því að bæta kjör þeirra hópa sem standa höllum fæti...”

Stefnt skal að frekari lækkun skatta á einstaklinga á kjörtímabilinu, meðal annars með hækkun persónuafsláttar. Ríkisstjórnin mun vinna að endurskoðun á skattkerfi og almannatryggingum til að bæta hag lágtekjufólks og millitekjufólks...

### Í kafla sem ber yfirskriftina “Bættur hagur aldraðra og öryrkja” segir eftirfarandi:

Ríkisstjórnin leggur áherslu á að styrkja stöðu aldraðra og öryrkja. Unnið verði að einföldun almannatrygginga-kerfisins. Samspil skatta, tryggingabóta, greiðslna úr lífeyrissjóðum og atvinnutekna einstaklinga verði skoðað sérstaklega til að tryggja meiri sanngirni og hvetja til tekjuöflunar og sparnaðar. Hraðað verði uppbyggingu 400 hjúkrunarrýma fyrir aldraða og einbýlum fjölgað. Sólarhringsþjónusta verði eflid og einstaklingsmiðuð þjónusta aukin. Dregið verði úr tekjutengingum og skerðingum bóta í almannatryggingakerfinu. Stefnt verði að hækkun frítekjumarks vegna atvinnutekna fyrir aldurshópinn 67-70 ára. Tekjutenging launatekna 70 ára og eldri við lífeyri almannatrygginga verði að fullu afnumin sem og skerðing tryggingarbóta vegna tekna maka. Skoðað verði hvort undanskilja megi hluta af lífeyrissjóðstekjum eldri borgara skerðingum í almannatryggingakerfinu. Jafnframt skal stefnt að því að ríkissjóður tryggi ellilífeyrisþegum lífeyri að lágmarki 25 þúsund krónur á mánuði frá lífeyrissjóði. Almennit skerðingarhlutfall í almannatryggingakerfinu lækki í 35%. Fylgt verði eftir tillögum örorkumatsnefndar um stórauðna starfsendurhæfingu og nýtt matskerfi varðandi örorku og starfsgetu. Jafnframt verði komið til móts við þann hóp sem er með varanlega skerta starfsgetu. Stefnt verði að því að færa ábyrgð á lögbundinni þjónustu við aldraða og fatlaða frá ríki til sveitarfélaga.”

Í samræmi við þetta voru markmiðin með starfi Verkefnisstjórnarinnar útfærð á eftirfarandi hátt:

- |  |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"><li>• Breytingar á lífeyriskerfi almannatrygginga bæti meira hag þeirra sem lægri tekjur og lakari stöðu hafa, bæði meðal aldraðra og öryrkja</li><li>• Einföldun almannatryggingakerfisins verði róttæk og nái bæði til...</li></ul>  |
| <ul style="list-style-type: none"><li>○ Einföldunar lífeyrisflokka</li><li>○ Einföldunar framkvæmdar</li></ul>   |
| <ul style="list-style-type: none"><li>• Breytt verði samspili tryggingabóta, lífeyrissjóðstekna og atvinnutekna þannig að meiri sanngirni verði gætt</li><li>• Almannatryggingar hvetji betur til öflunar atvinnutekna og sparnaðar en áður</li><li>• Dregið verði úr tekjutengingum í almannatryggingakerfinu, einkum með hækkun frítekjumarka vegna atvinnutekna, lífeyrissjóðstekna og fjármagnstekna</li><li>• Skerðingar vegna tekna maka lífeyrisþega verði afnumdar</li><li>• Athugað verði hvort breyta þurfi skerðingarhlutföllum í tengslum við breytingar á frítekjumörkum</li><li>• Komið verði á lágmarksframfærslutryggingu fyrir lífeyrisþega</li><li>• Réttindi sambúðarfólks og einhleypa verði betur skilgreind</li><li>• Eðlismunur ellilífeyriskerfis og endurhæfingar- og örorkulífeyriskerfis verði betur skilgreindur</li><li>• Örorku- og endurhæfingarlífeyriskerfið verði fært í átt að virkari velferðarstefnu, með nýju starfsgetumati og virkari þátttöku í endurhæfingu, ásamt aukinni eftirfylgni</li><li>• Lagðar verði línur fyrir framtíðarþróun opinbera lífeyriskerfisins og stofnanaskipan á sviði þess</li></ul> |

Í starfi verkefnisstjórnarinnar hefur orðið sú almenna stefnumótun, bæði með tillögunum til skemmri tíma og með þeim tillögum sem hér liggja fyrir, að leggja höfuðáherslu á mikla einföldun kerfisins. Jafnframt felst mikið nýmæli í því að auka notkun frítekjumarka í almannatryggingakerfinu umtalsvert.

Aukin notkun frítekjumarka felur í sér að lífeyrisþegum er skapað meira svigrúm til að afla sér annarra tekna (atvinnutekna, annarra lífeyristekna og fjármagnstekna) án þess að lífeyrisgreiðslur almannatrygginga verði skertar jafn mikið og áður hefur verið. Þetta þýðir í reynd að skerðingarvirkni almannatryggingakerfisins er færð ofar í tekjustigann, en það hefur einmitt verið ein helsta gagnrýnin á kerfið að byrjað sé að skerða við mjög lágar tekjur. Sú leið að beita frítekjumarki meira án þess að lækka skerðingarhlutfallið, eða jafnvel með því að hækka það, kemur almennt betur út fyrir lífeyrisþega sem hafa lægri tekjur, en það er umtalverður meirihluti núverandi lífeyrisþega. Það eykur jafnframt gildi aukinnar atvinnuþátttöku meðal lífeyrisþega og gildi sjálfstæðs sparnaðar. Frítekjumark á lífeyrissjóðstekjur þarf jafnframt að tryggja til lengri tíma að þeir sem frekar lítil réttindi eiga í lífeyrissjóðum njóti þeirra samt til raunverulegra kjarabóta ofaná almannatryggingalífeyrinn, en á því eru nú misbrestir.

Á heildina litið er því stefnt að mikilli kerfisbreytingu á lífeyristryggingum. Kerfið verður einfaldað stórlega og virkni þess bætt, ásamt því að sanngirni verður aukin með meira svigrúmi til öflunar atvinnutekna og annarra tekna samhliða töku lífeyris. Beinum kjarabótum fyrir heildarhóp lífeyrisþega umfram það sem orðið er á síðustu þremur misserum eða svo verður þó að fresta vegna fjármálakreppunnar.

### III. Það sem gert hefur verið frá 2007

#### *Yfirlit réttindabóta*

Það er því stefnt að miklum breytingum á almannatryggingum með fyrirbyggjandi tillögum. Þau nýmæli sem innleidd voru á árinu 2008 og 1. janúar 2009 verða áfram hluti hins nýja almannatryggingakerfis, enda eru þau að mestu leyti innan ramma þeirra markmiða sem að ofan greinir. Það sem þegar hefur verið gert frá og með seinni hluta árs 2007 er þannig hluti umbreytinganna á almannatryggingum sem unnið er nú að á vegum stjórnvalda.

Eftirfarandi er yfirlit um helstu breytingarnar sem innleiddar voru á síðustu þremur misserum:

- Afnám skerðinga lífeyris vegna tekna maka
- Frítekjumark rúmar 100 þús. kr. vegna atvinnutekna ellilífeyrisþega 67 ára og eldri innleitt
- Séreignarsparnaður skerðir ekki almannatryggingar frá 1. janúar 2009
- Frítekjumark á fjármagnstekjur varð 98.640 kr. á ári, frá 1. janúar 2009 (en allar fjármagnstekjur hins vegar taldar til viðmiða í tryggingakerfinu)
- Öryrkjar fá frítekjumark á atvinnutekjur (rúmar 100 þús. kr. á mán.)
- Öryrkjar fá frítekjumark á lífeyrissjóðstekjur (rúmar 27.000 á mán.)
- Aldurstengd örorkuuppbót hækkuð
- Vasapeningar fyrir fólk á stofnunum hækkaðir (breyting kerfis er í athugun)
- Skerðingarmörk barna-, vaxta- og húsaleigubóta voru hækkuð
- Lágmarksframfærslutrygging 150 þús. kr. á mán. innleidd 1. sept. 2008
- Lágmarksframfærslutrygging hækkuð um 20% 1. jan. 2009
- Útgjöld til almannatrygginga hækkuð verulega árið 2008 og aftur 1. janúar 2009

Þegar allt er saman tekið má segja að verulegar breytingar hafi orðið á réttindum í almannatryggingakerfinu á árinu 2008 og einnig í byrjun árs 2009. Það eru afleiðingar af ákvörðunum sem teknar voru á seinni hluta árs 2007 og á árinu 2008. Í sumum tilvikum er um að ræða atriði sem hagsmunasamtök lífeyrisþega hafa barist fyrir um langt árabil, svo sem eins og afnám skerðinga í almannatryggingum vegna tekna maka. Þá er innleiðing frítekjumarka vegna atvinnutekna mikið nýmæli, bæði fyrir ellilífeyrisþega og öryrkja, sem og frítekjumark á lífeyrissjóðstekjur fyrir öryrkja. Stefnt hefur verið að því að sambærilegt frítekjumark komi einnig fyrir ellilífeyrisþega, og er það hluti af þeim tillögum sem hér eru lagðar fram í kafla IV í þessari skýrslu. Meðferð fjármagnstekna í almannatryggingakerfinu er hins vegar minna mótuð sem stendur og verður gerð grein fyrir nýjum tillögum í þeim efnum hér á eftir. Þær aðgerðir sem ákveðnar voru við lokun fjárlaga fyrir árið 2009 voru ekki í samræmi við markmið Verkefnisstjórnarinnar og fela í reynd í sér mun hertari meðferð fjármagnstekna í almannatryggingakerfinu en áður hefur verið og gengur það gegn þeim almennu markmiðum sem sett voru fyrir þessu starfi, þ.e. markmiðinu um að greiða fyrir sparnaði. Tillögur í hluta IV hér á eftir miða að úrbótum á þessu.

#### *Útgjöld almannatrygginga 1997 til 2009*

Útgjöld vegna lífeyrisgreiðslna almannatrygginga og greiðslna vegna félagslegrar aðstoðar jukust mikið á árunum 2007, 2008 og í byrjun árs 2009, eins og sjá má á töflu 1.

Tafla 1  
Útgjöld vegna lífeyrstrygginga almannatrygginga  
og bóta samkvæmt lögum um félagslega aðstoð  
1997 til 2009

Ár	Upphæðir greiðslna almannatrygginga			Breyting frá fyrra ári í %		
	Lífeyris- tryggingar	Félagsleg aðstoð	Samtals	Lífeyris- tryggingar	Félagsleg aðstoð	Samtals
1997	14,786	4,019	18,805	..	..	..
1998	16,063	4,551	20,614	8.6	13.2	9.6
1999	17,534	4,910	22,444	9.2	7.9	8.9
2000	20,090	5,435	25,525	14.6	10.7	13.7
2001	19,936	5,823	25,759	-0.8	7.1	0.9
2002	22,191	6,240	28,431	11.3	7.2	10.4
2003	26,122	7,057	33,179	17.7	13.1	16.7
2004	29,249	6,082	35,331	12.0	-13.8	6.5
2005	30,899	6,148	37,047	5.6	1.1	4.9
2006	33,126	6,364	39,490	7.2	3.5	6.6
2007	37,873	6,861	44,734	14.3	7.8	13.3
2008	43,610	7,902	51,584	15.1	15.2	15.3
2009 <sup>1)</sup>	54,937	9,602	64,539	26.0	21.5	25.1

1) Skv. fjárlögum.

Heimild: Tryggingastofnun ríkisins

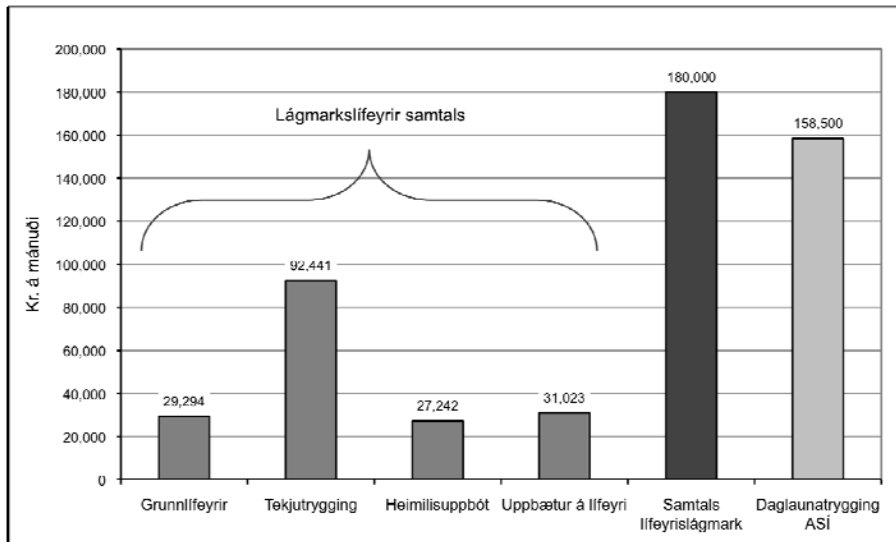
Hækkun útgjalda vegna lífeyris og bóta almannatrygginga var 13,3% árið 2007, 15,3% 2008 og samkvæmt fjárlögum fyrir 2009 er áætlað að þessi útgjöld muni hækka um 25% á árinu, eða um nálægt 13 milljarða. Hugsanlegt er að hækkunin verði ekki svo mikil að óbreyttu, eða nær 10 milljörðum. Þó er ljóst að samanlögð hækkun útgjalda vegna þessara málaflokka er óvenju mikil á þessum tíma. Það er afleiðing bæði almennra hækkana á upphæðum lífeyris og bóta og hinum auknum réttindum sem innleidd voru.

### *Upphæð lífeyris almannatrygginga og lágmarksframfærslutrygging*

Verkefnisstjórnin fékk það hlutverk vorið 2008 að gera tillögu um lágmarksframfærslutryggingu fyrir lífeyrisþega. Þær tillögur voru innleiddar í reglugerð 1. september það ár. Á mynd 1 eru sýndir helstu þættirnir sem mynda lágmarksframfærslutrygginguna.

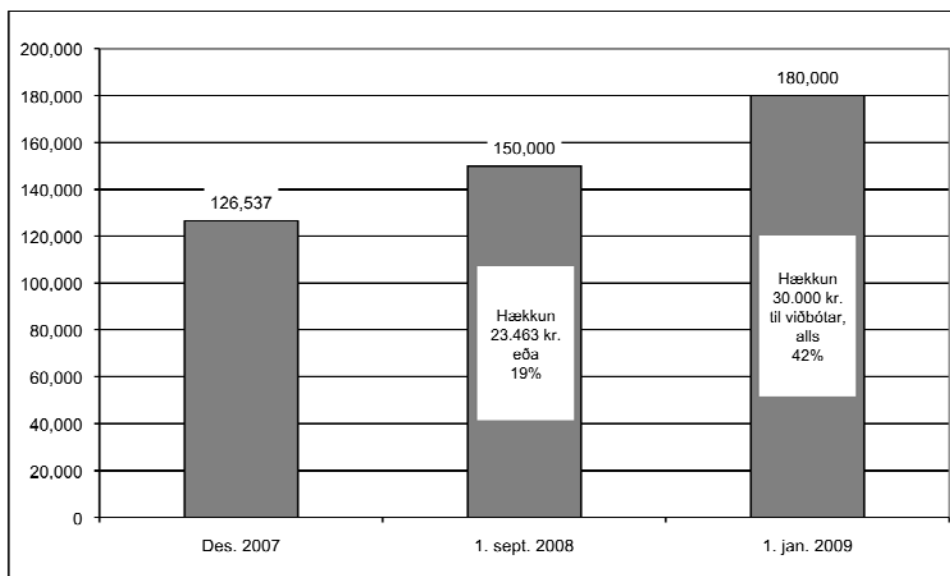
Lágmarksframfærslutryggingin er sú upphæð sem öllum lífeyrisþegum er tryggð, hvaðan sem tekjurnar koma. Sá sem hefur engar aðrar tekjur en frá almannatryggingum fær þessa upphæð beint (einhleypir fá fulla upphæðina en hvort hjóna eða sambúðarfólks fær um 84% af henni). Eins og myndin sýnir samanstendur lágmarksframfærslutryggingin af lífeyrisþáttum almannatrygginga (grunnlífeyri, tekjutryggingu og heimilisuppbót, auk uppbótar á lífeyri, sem greidd er á grundvelli fyrirbyggjandi gagna um tekjur viðkomandi.<sup>2</sup> Myndin sýnir einnig til samanburðar daglaunatryggingu ASÍ sem að öllu jöfnu er ígildi lægstu virkra launa á vinnumarkaði.

<sup>2</sup> Inn í þessa uppbót rann meðal annars hin svokallaða 25.000 króna greiðsla úr lífeyrissjóðum, sem lofað var fyrir kosningarnar 2007. Sú upphæð var tekjutengd að fullu og gat ekki orðið hærrí að raungildi en á bilinu 7-8.000 krónur eftir greiðslu skatta og fullar skerðingar. Lágmarksframfærslutryggingin er tekjutengd gagnvart öllum tekjutegundum.



Mynd 1: Samsetning lágmarksframfærslutryggingar lífeyrisþega, m.v. 1. janúar 2009

Lífeyrslágmarkið hefur haft mikla þýðingu í þróun kjara lífeyrisþega á liðnum áratugum og í hugum sumra hefur verið talið nauðsynlegt að binda hana við lægstu laun á vinnumarkaði, þ.e. að hún yrði ekki hærrí en lægstu launin. Það hefur af viðkomandi verið talið nauðsynlegt til að ekki væri of freistandi að lifa af lífeyrisbótum í stað þess að afla tekna, fyrir þá sem starfsgetu hafa. Í umræðu um lágmarksframfærslutrygginguna var tekist á um þetta sjónarmið hvort lífeyrslágmarkið mætti hækka umfram lægstu laun eða ekki. Niðurstaðan var sú að rjúfa þá tengingu, enda eru lægstu laun á vinnumarkaði ekki hin eina rétta viðmiðun, því þeir sem eru á lægstu launum eru oft fólk í hlutastörfum, skólafólk eða erlent skammtíamavinnuafli. Fáir ef nokkrir eru á lægstu launum allan starfsferil sinn á vinnumarkaði. Almenn laun verkafólks eru eðlilegra viðmið fyrir lífeyrisþega í þessu samhengi, en þau eru talsvert hærrí en lægstu launin (daglaunatryggingin).



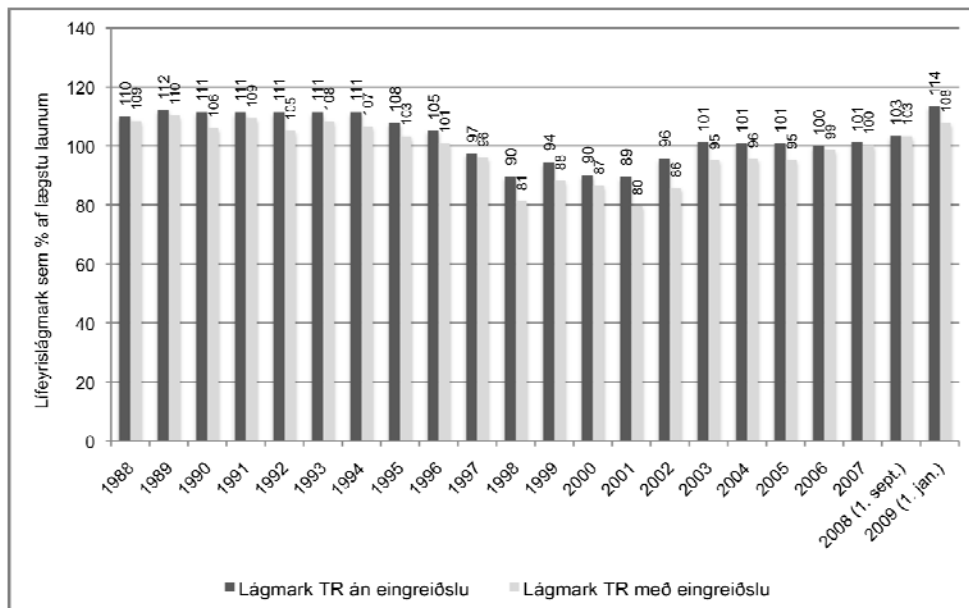
Mynd 2: Hækkun lágmarksframfærslutryggingar frá desember 2007 til janúar 2009.



Mynd 2 sýnir hvernig ígildi lágmarksframfærslutryggingarinnar fyrir einhleypan lífeyrisþega hefur hækkað frá lokum árs 2007 (desember) til 1. janúar 2009, eða á réttu ári.

Lágmarkið hækkaði úr 126.537 í lok árs 2007 í 150 þúsund þegar hin nýja lágmarksframfærslutrygging var innleidd 1. september 2008 og síðan var hún hækkuð í 180 þúsund krónur á mánuði 1. janúar 2009. Samanlögð hækkun á þessu eina ári var því um 42%, eða rúmar 53 þúsund krónur. Þetta var mun meiri hækkun en á launum á þessum tíma, þannig að staða lágtekjufólks í hópi lífeyrisþega gagnvart vinnandi fólki batnaði umtalsvert á þessum tíma.

Á mynd 3 er sýnt samhengi þessara stærða, lífeyrslágmarksins og lægstu launa á vinnumarkaði, fyrir tímabilið frá 1988 til 2009. Upphæðirnar eru bæði sýndar með og án eingreiðslu.

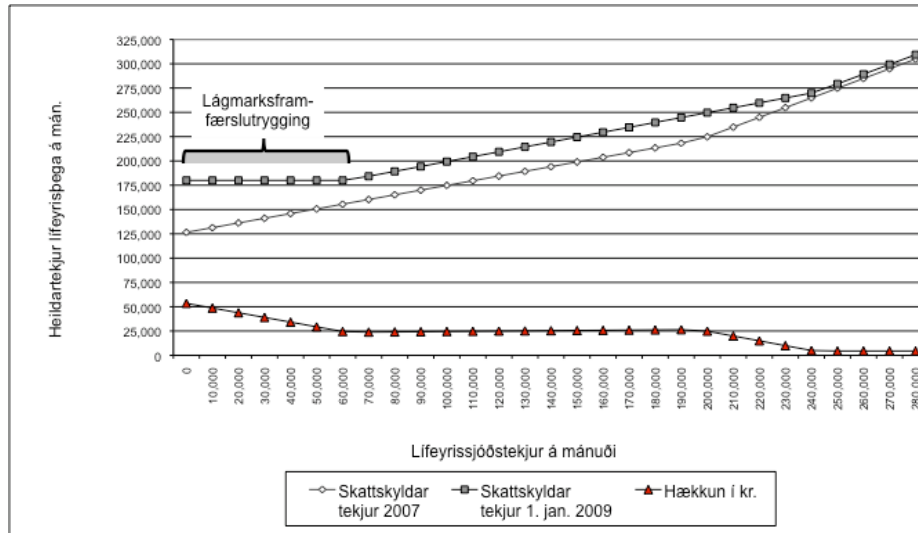


Mynd 3: Hlutfall lífeyrslágmarks TR af lágmarkslaunum á vinnumarkaði (daglaunatryggingu ASÍ), frá 1988 til 2009.

Hér má glögglega sjá að frá 1988 til um 1995 var hlutfallið hagstæðara fyrir lífeyrisþega en síðar varð, þ.e. frá 1996 til 2003. Myndin sýnir þannig að lífeyrisþegar með lágur eða engar aðrar tekjur drógust umtalsvert afturúr lægst launaða fólkinu á vinnumarkaði frá 1995 til 2002. Með sérstöku samkomulagi við samtök eldri borgara og öryrkja í aðdraganda kosninga árið 2003 náðist nokkur hækkun, sem þó kom lífeyrisþegum ekki á þann stað er þeir voru á 1996 og fyrr. Tölurnar fyrir 2008 eru meðaltal ársins og nær það því ekki til fulls þeirri hækkun sem varð 1. september en tölurnar fyrir 2009 eru eins og upphæðin var frá 1. janúar. Það er sem sagt ekki fyrr en á seinni hluta ársins 2008 og í byrjun árs 2009 sem lífeyrisþegar höfðu til fulls endurheimt stöðu sína miðað við lægstu laun frá 1995 og fyrr. Í upphafi árs 2009 er staða lágtekjufólks í hópi lífeyrisþega hins vegar betri en hún hefur áður verið miðað við lægstu laun á Íslandi. Ætla má að lágmarksframfærslutryggingin eins og hún er nú sé ein sú hæsta sem fyrirfinnst í Evrópu (sjá nánar í Viðauka).

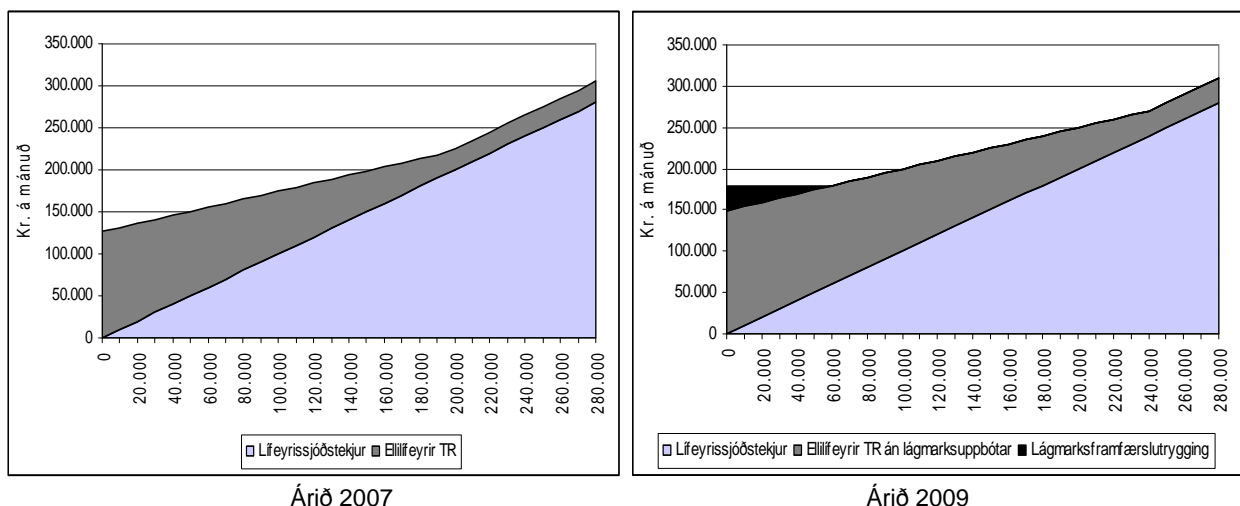
Mynd 4 sýnir loks hvernig heildar lífeyrisgreiðslur til einhleypra ellilífeyrisþega hafa hækkað frá 2007 til 1. janúar 2009, greint eftir því hversu miklar lífeyristekjur þeir fá úr lífeyrissjóðum (lárétti ásinn). Lóðrétti ásinn sýnir samanlagðar lífeyristekjur viðkomandi frá TR og frá lífeyrissjóðum. Ljósari línan sýnir upphæðirnar árið 2007 en

línan með kössunum sýnir greiðsluupphæðirnar frá ársbyrjun 2009. Mikilvægi lágmarksframfærslutryggingarinnar fyrir þá sem hafa engar eða litlar tekjur úr lífeyrissjóðum kemur þarna glögglega fram. Þeim eru tryggðar minnst 180 þúsund krónur á mánuði fyrir skatt. Myndin sýnir einnig hvernig lífeyristekjur þeirra sem voru með allt að 200 þúsund krónur á mánuði úr lífeyrissjóðum hafa hækkað mest, en minna hjá þeim sem eru þar fyrir ofan.



Mynd 4: Heildarlífeyristekjur frá TR og lífeyrissjóðum til einhleypra ellilífeyrisþega 2007 og 2009. Samanlagðar lífeyristekjur og hækkun á tímabilinu, greint eftir upphæð lífeyrissjóðstekna á mán.

Mynd 5 sýnir svo nánar hvernig tekjudreifingin hjá þessum hópi hefur breyst frá 2007 til 2009. Hækkanir hafa verið meiri í neðri hluta tekjustigans, bæði með og án lágmarksframfærslutryggingarinnar.



Mynd 5: Upphæðir ellilífeyris: Greiðslur frá TR og lífeyrissjóðum til einhleypra

## IV. Tillögur um nýskipan almannatrygginga

Hér eru settar fram þrjár tillögur um breytingar sem hægt er að framkvæma við núverandi aðstæður. Tillögur merktar I og IIA munu ekki auka heildarútgjöld almannatrygginga frá því sem var fyrir breytingar á lífeyriskerfinu 1. júlí 2009. Þær geta í reynd leitt til sparaðar í útgjöldum, en tillaga II.B felur í sér nokkra aukningu útgjalda til lífeyrismála. Útgjaldaaukinn er þó háður útfærslu einstakra þátta tillögunnar.

Tillaga I er eingöngu um einföldun almannatryggingakerfisins. Lagt er til að róttæk uppstokkun verði gerð á kerfinu, með sameiningu þriggja lífeyrisflokka í einn lífeyrisflokk, ásamt lágmarksframfærslutryggingunni. Sérþafagreiðslur, eins og aldurstengd uppbót öryrkja, frekari uppbætur á lífeyri og niðurgreiðslur á kostnaði við heilbrigðisþjónustu, verði áfram við lýði.

### *Tillaga I: Einföldun almannatryggingakerfisins*

<b>Tillaga I:</b>	
<b>Einföldun lífeyriskerfis almannatrygginga</b>	
– Úr grunnlífeyri+tekjutryggingu+heimilisuppbót+aðrar uppbætur	
– Yfir í einn lífeyrisflokk+lágmarksframfærslutryggingu	
– Einhleypir fá 100%; sambúðarfolk 84% (óbreytt)	
• <b>Einfölduð framkvæmd:</b>	
– Bæði greiðslur almannatrygginga og allir þættir lágmarksframfærslu verði greidd af TR	
– Draga úr falli á krónu og öðrum hnökrum hins flókna kerfis	
– Draga úr of- og vangreiðslum	
– Samþætta betur gagnavinnslu vegna tekjutenginga	

Með þessari tillögu er stigið afar stórt skref til einföldunar kerfisins og betri og hagkvæmari virkni. Í stað þess að ólíkar reglur gildi um ólíka flokka lífeyris (grunnlífeyri annars vegar og tekjutryggingu og heimilisuppbót hins vegar) verður einn lífeyrisflokkur með eitt sett af reglum. Hættan á ógagnsæi og mótsagnarkenndum víxlverkunum minnkar við það. Kerfið verður mun auðskiljanlegra og virkni þess batnar.

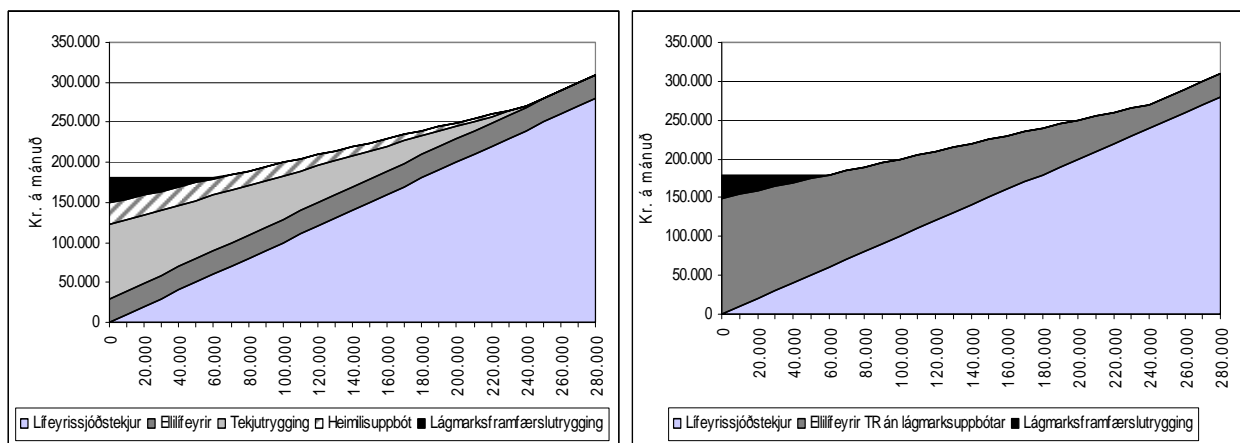
Við innleiðingu þeirra nýmæla sem til framkvæmdar komu á árinu 2008 varð kerfið tímabundið flóknara en fyrr. Það er vegna þess að lágmarksframfærslutryggingin var tímabundið greidd af skattakerfinu og kom þar með til sögunnar þriðji aðilinn sem greiddi beint til lífeyrisþega, auk Tryggingastofnunar og starfstengdu lífeyrissjóðanna. Þetta kom til af því að pólitísk loforð fyrir kosningar 2007 gengu út á að hluti þessarar greiðslu (að hámarki 25.000 krónur) kæmi frá lífeyrissjóðum en ekki frá almannatryggingakerfinu. Þegar á hólminn var komið í útfærslu þess fyrirkomulags komu margir annmarkar á því að greiða slíka uppbót úr lífeyrissjóðum í ljós, auk þess sem það gengur gegn eðli lífeyrissjóðakerfisins. Ríkið hefði þá þurft að millifæra tekjur til lífeyrissjóða til að fjármagna uppbótina, en greiðslur úr lífeyrissjóðum eru eins og kunnugt er fjármagnaðar með iðgjöldum og ávöxtunarfé sjóðanna. Niðurstaðan var því sú að skattstjóri reiknaði út þessar greiðslur og þær runnu svo til lífeyrisþega gegnum fjármálaráðuneytið.

Öll lágmarksframfærslutryggingin varð um síðustu áramót hluti af almannatryggingakerfinu, eins og rökrétt er um slíka greiðslu, og að hún er greidd af

Tryggingastofnun. Þar með fækkaði greiðendum lífeyris aftur úr þremur í tvo. Æskilegt er að samstarf milli Tryggingastofnunar og lífeyrissjóðanna verði aukið þannig að breytingar á lífeyrissjóðstekjum komi betur og fyrr til TR svo draga megi úr of- og vangreiðslum vegna frávika á þessu sviði. Á þetta sérstaklega við um örorkulífeyrisgreiðslur, sem eru einnig tekjutengdar hjá lífeyrissjóðunum. Misjöfn staða lífeyrissjóðanna til þess að tengjast Tryggingastofnun rafrænt kemur enn sem komið er í veg fyrir samtímakeyrsur réttinda. Einnig er æskilegt að beinlínutengingar TR við staðgreiðsluskrá og önnur opinber gögn verði auknar til að tryggja réttari upplýsingar til að byggja greiðslur á. Á vegum Tryggingastofnunar er nú unnið að nánari og ítarlegri útfærslu hugmyndum um einfaldari og ábyggilegri framkvæmd útreikninga og greiðslna til að draga úr ofangreindum frávikum og til að auka gagnsæi.

Myndir 6 og 7 sýna einföldun lífeyrisflokka, að óbreyttum heildarupphæðum greiðslna til lífeyrisþega, aðskilið fyrir einhleypa ellilífeyrisþega og örorkulífeyrisþega.

### Ellilífeyrir fyrir og eftir einföldun

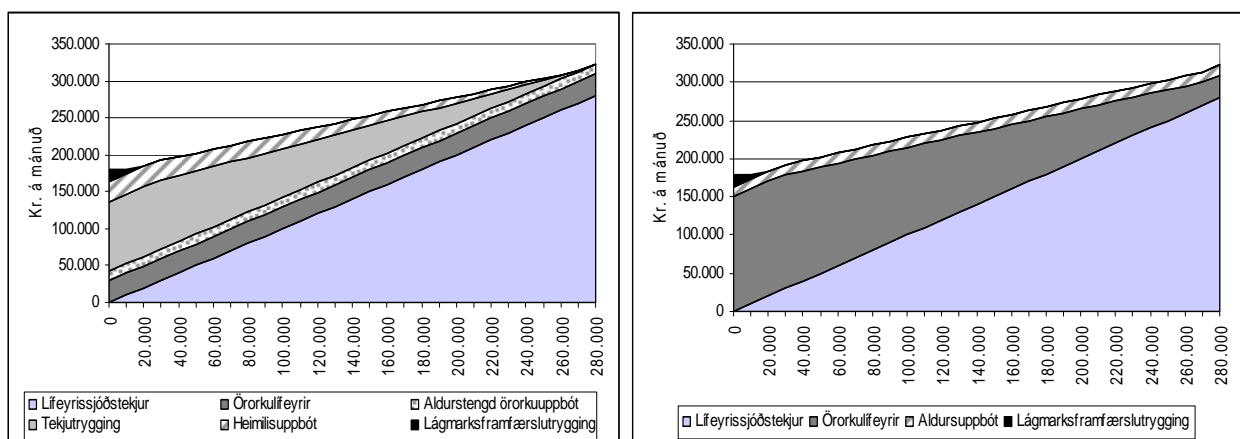


Fyrir einföldun

Eftir einföldun

Mynd 6: Upphæðir einstakra lífeyristegunda, greindar eftir upphæð lífeyrissjóðstekna á mán.

### Örorkulífeyrir fyrir og eftir einföldun



Fyrir einföldun

Eftir einföldun

Mynd 7: Upphæðir einstakra lífeyristegunda, greindar eftir upphæð lífeyrissjóðstekna á mán.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Aldursuppbót á myndinni er m.v. að örorkumat fáiast við 35 ára aldur, en upphæð þess er háð aldri þegar taka örorkulífeyris hefst (sbr. www.tr.is). Hæst er upphæðin 29.294 fyrir þá sem verða öryrkjar fyrir 25 ára aldur en hjá þeim sem verða öryrkjar eldri lækkar hún stig af stigi.

**Kostnaður við tillögu I:** Enginn ef miðað er við kerfið eins og það var fyrir breytingar 1. júlí 2009. Líklegt að útgjöld sparist vegna aukinnar skilvirkni.

**Tillaga II.A:  
Breyttar skerðingarreglur**

- **Aukin notkun frítekjumarka en skerðingarhlutföll ekki lækkuð**
- **Innleitt frítekjumark á lífeyrissjóðstekjur ellilífeyrisþega, alls kr. 30.000 á mánuði**
- **Skerðingarhlutfall verði 50% á þeim lífeyrissjóðstekjum sem eru yfir 30.000 kr. markinu**
- **Skert verði alveg að núlli**

Með tillögum 2A og 2B er tekið á frekari breytingum frítekjumarka fyrir ellilífeyrisþega. Gerð er tillaga um 30 þúsund króna frítekjumark á lífeyrissjóðstekjur eldri borgara, til samræmis við frítekjumark sem öryrkjar hafa þegar fengið á lífeyrissjóðstekjur sínar. Í tilfalli ellilífeyrisþega skiptir þetta mun meira máli vegna þess að ellilífeyrisþegar hafa almennt mun meiri lífeyrissjóðstekjur en öryrkjar og ellilífeyrisþegar eru einnig mun fleiri en öryrkjar. Kostnaður við frítekjumark ellilífeyrisþega er því talsvert meiri en hjá öryrkjum.

Hér er hins vegar gert ráð fyrir því að breytt form skerðingar greiði fyrir upptöku frítekjumarksins. Það er gert með því að skerða að núlli vegna lífeyrissjóðstekna. Hingað til hafa ellilífeyrisþegar haldið grunnlífeyri almannatrygginga alveg óháð því hversu háar tekjur þeir hafa haft úr lífeyrissjóðum. Atvinnu- og fjármagnstekjur eldri borgara hafa hins vegar getað skert grunnlífeyri almannatrygginga alveg að núlli.<sup>4</sup>

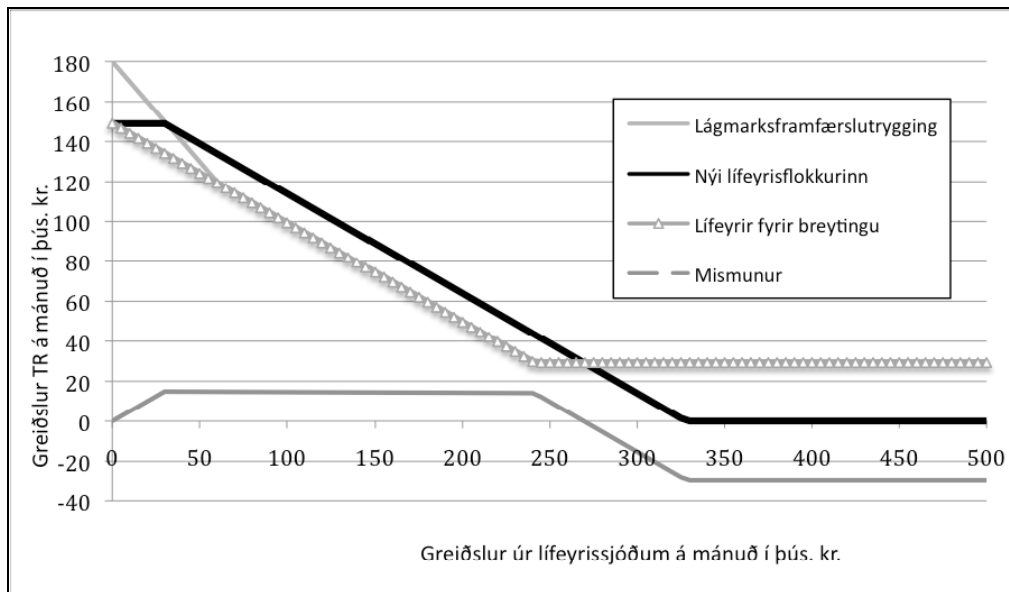
Rökin fyrir því að lífeyrisþegar haldi grunnlífeyrinum, alveg óháð tekjum úr lífeyrissjóðum, tengjast hugmyndum um almannatryggingar sem borgararéttindi, allir eigi að fá einhverjar lífeyrisgreiðslur þaðan, meðal annars vegna skattgreiðslna sinna á starfsferlinum. Þetta er hugmyndin um svokallaðan “universalisma” (algild réttindi), sem skandinavísku velferðarríkin þóttu hafa í hávegum á fyrri árum. Nú hafa hins vegar orðið breytingar á lífeyriskerfum skandinavísku ríkjana í átt frá þessu viðmiði. Skattgreiðendur njóta eftir sem áður þeirrar afkomutryggingar sem almannatryggingar veita, ef annað brestur, auk þess sem þeir njóta auðvitað mikillar þjónustu samfélagsins, svo sem heilbrigðisþjónustu og fjölmargra annara þátta.

Flestir ellilífeyrisþegar njóta enn sem komið er frekar lágra greiðslna úr lífeyrissjóðum. Þess vegna kann að vera ástæða til að setja þann meirihluta í forgang og hækka frekar greiðslur til þeirra sem lægri samanlagðar lífeyristekjur hafa, jafnvel þó það sé á kostnað þeirra sem hafa hærri tekjur úr lífeyrissjóðum. Það gætu verið gagnleg viðbrögð við því kreppuástandi sem nú ríkir í íslensku þjóðfélagi vegna fjármálahrunsins.

Tillaga 2A gerir þannig ráð fyrir tilfærslu frá þeim sem hafa hærri lífeyristekjur til hinna sem hafa lægri lífeyristekjur. Tillaga 2B gerir ráð fyrir 30 þúsund króna frítekjumarki á lífeyrissjóðstekjur en án skerðingar að núlli, þannig að ekki er greitt

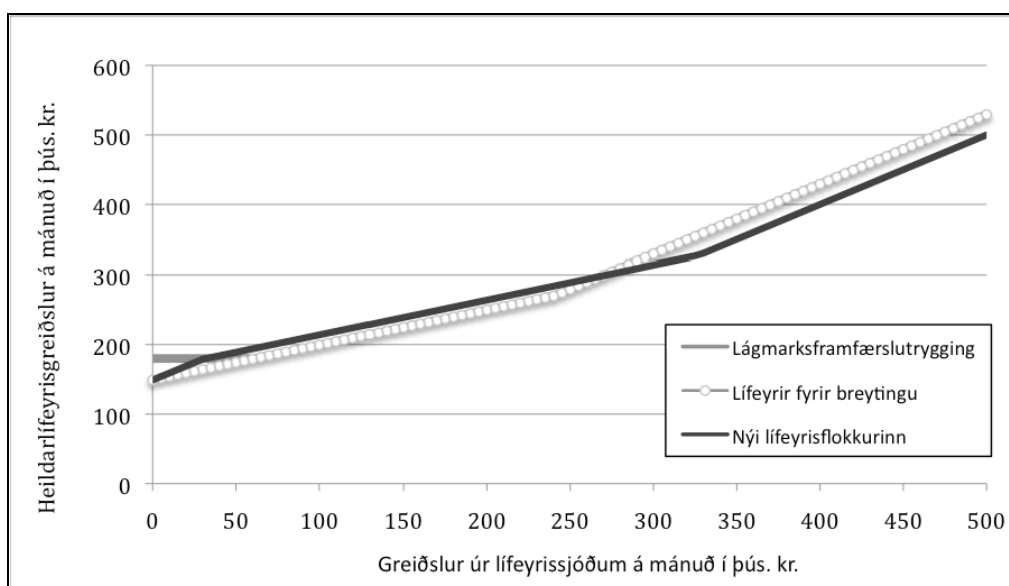
<sup>4</sup> Í sparnaðaraðgerðum ríkisstjórnarinnar 1. júlí 2009 var skerðing grunnlífeyris að núlli vegna vaxandi lífeyrissjóðstekna innleidd.

fyrir það með tilfærslu frá þeim sem hafa hærri lífeyristekjur. Allir halda áfram ígildi grunnlífeyrisins, sem er nú um 29 þúsund krónur á mánuði. Útfærsla 2A er sýnd á myndum 8 og 9.



Mynd 8: Tillaga 2A – Frítekjumark á lífeyrissjóðstekjur kr. 30 þúsund; lækkað að núlli: Útfærsla.

Hér má sjá hvernig 30 þúsund króna frítekjumarkið færir greiðslulínuna (svörtu línuna) til hægri, þ.e. hækkar upphæðirnar hjá þeim sem hafa einhverjar tekjur úr lífeyrissjóðum. Þessara áhrifa gætir að 270 þúsund króna markinu en þeir sem hafa meira en þá upphæð úr lífeyrissjóði fá minna eftir breytinguna. Lækkunar frá núverandi upphæð gætir þannig á bilinu 270 til 330 þúsund krónur, svo þeir sem hafa meira en 330 þúsund krónur úr lífeyrissjóði fá ekkert frá almannatryggingum. Þeir missa þannig ígildi grunnlífeyrisins og lækka mest um 29.294 (sem er núverandi upphæð grunnlífeyrisins). Þeir sem hafa ekkert úr lífeyrissjóði eru í óbreyttri stöðu og njóta lágmarksframfærslutryggingarinnar, eða 180 þúsund króna á mánuði.

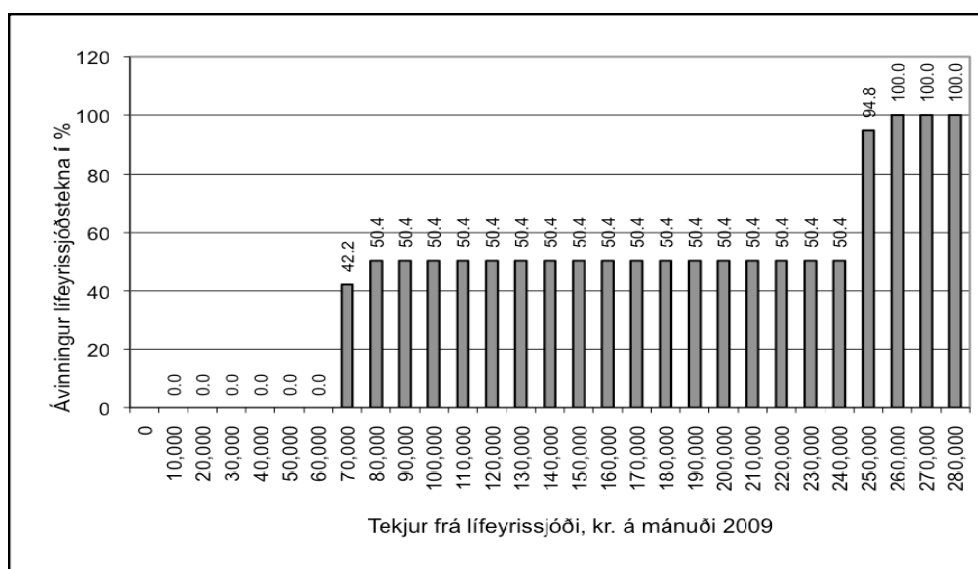


Mynd 9: Tillaga 2A – Frítekjumark á lífeyrissjóðstekjur kr. 30 þúsund; lækkað að núlli: Tekjuáhrif

Á mynd 9 eru sýnd tekjuáhrif breytingarinnar skv. tillögu 2A. Þar kemur gögglega í ljós að heildarlífeyristekjur þeirra sem hafa minna en 270 þúsund á mánuði hækka, mest um tæpar 15 þúsund krónur á mánuði. Lækkunin hjá þeim sem hafa yfir 270 þúsund er meiri, enda eru færri í þeim tekjuhópum. Í heild greiðir tilfærslan fyrir kostnaðinn af breytingunni og reyndar ríflega það.

**Kostnaður við tillögu 2A:** Útgjöld lækka um 360 milljónir frá því sem var fyrir breytingar á kerfinu 1. júlí 2009.

Þessi aðgerð getur þannig bætt hag lífeyrisþega sem eru í lægri hluta tekjustiga lífeyrisþega, á kostnað þeirra sem ofar eru, og má segja að slíkt séu góð áhrif í alvarlegri kreppu eins og nú er á Íslandi. En það eru aðrar ástæður til að framkvæma slíka breytingu, burtséð frá því að hún er í anda þeirrar stefnu sem mörkuð hefur verið og felur í sér jákvæð áhrif gagnvart aukinni atvinnuþátttöku og lífeyrissparnaði. Eins og sjá má á mynd 10 er við núverandi aðstæður galli á samspili lífeyrissjóðakerfisins og almannatrygginga, sem kemur fram í því að fólk sem hefur rúmlega 60 þúsund krónur á mánuði eða minna nýtur einskis ábata af lífeyrissparnaðinum í lífeyrissjóðunum. Það fær einfaldlega hærrí upphæð úr lágmarksframfærslutryggingunni. Þetta er galli á lífeyriskerfinu og eðlilegt markmið fyrir framtíðina hlýtur að vera að frítekjumark verði hækkað í um 60 þúsund krónur að núvirði.



Mynd 10: Ávinningur einhleyps ellilífeyrisþega af lífeyrissjóðstekjum. % lífeyrissjóðstekna sem kemur til kjarabóta (fyrir skatt), m.v. janúar 2009.

Þeir sem hafa meira en 60 þúsund úr lífeyrissjóði njóta 42% af þeim tíu þúsund krónum sem bætast ofan á 60 þúsund krónurnar og fyrir hverjar 10 þúsund krónur sem við bætast þar fyrir ofan nýtur lífeyrisþeginn um 50% af greiðslunni úr lífeyrissjóði í tekjuauka. Það er svo eftir að upp fyrir 240 þúsund krónur er komið að lífeyrisþeginn nýtur viðbótarteknanna úr lífeyrissjóði að fullu, við núverandi skipan.

Önnur ástæða til að setja frítekjumark á lífeyrissjóðstekjur ellilífeyrisþega er sú að öryrkjar hafa þegar fengið sambærilegt frítekjumark á sínar lífeyrissjóðstekjur og leiðir



Það til þess að lífeyristekjur þeirra verða að öðru jöfnu nokkuð hærri en hjá ellilífeyrisþega í sambærilegri tekjustöðu (sjá nánar skýringarmynd V2 í Viðauka).

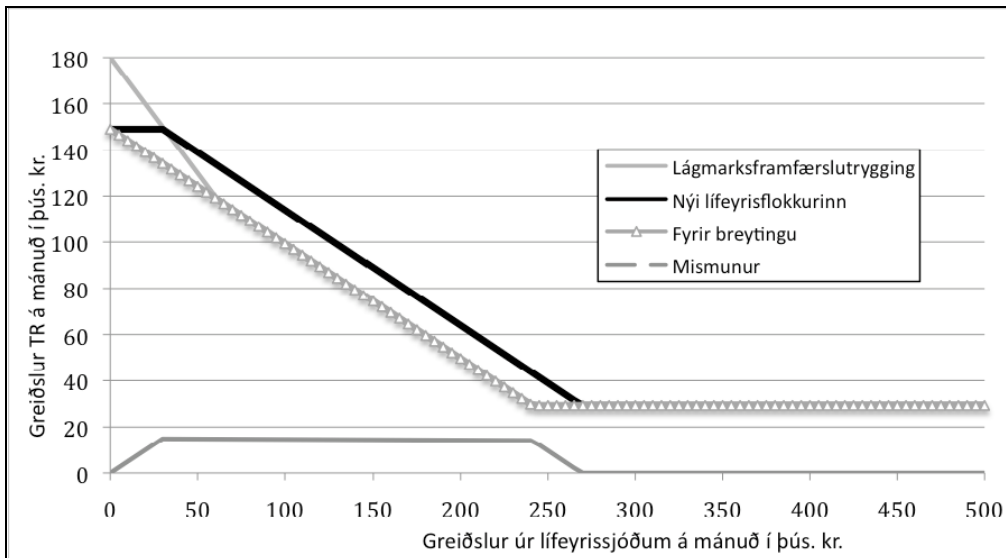
*Tillaga II.B: Breyttar skerðingarreglur*

- **Tillaga II.B:  
Breyttar skerðingarreglur**
- **Aukin notkun frítekjumarka en skerðingarhlutföll ekki lækkuð**
- **Innleitt frítekjumark á lífeyrissjóðstekjur ellilífeyrisþega, alls kr. 30.000 á mánuði**
- **Skerðingarhlutfall verði 50% á þeim lífeyrissjóðstekjum sem eru yfir 30.000 kr. markinu**
- **Skert verði að 29.000 (ellilífeyrisþegar haldi ígildi núverandi grunnlífeyris), þ.e. enginn fari verr út en nú er. Fólki með hærri tekjur yrði þá hlíft.**

Eins og áður er fram komið gerir tillaga 2B ráð fyrir að enginn fari verr út úr breytingunni en nú er. Það þýðir að við útfærsluna á framkvæmdinni er ekki skert að núlli heldur halda lífeyrisþegar áfram ígildi núverandi grunnlífeyris í almannatryggingum (nú rúmlega 29 þúsund krónur á mánuði), óháð því hversu háar tekjur þeir hafa úr lífeyrissjóði. Allt annað er óbreytt frá tillögu 2A. Rétt er að fram komi að Landssamtök lífeyrissjóða telja að almannatryggingar eigi að greiða öllum landsmönnum ótekjutengdan grunnlífeyri, en megi alls ekki vera eins konar fátækrastofnun fyrir þá sem eru verst settir þjóðfélaginu. Lífeyrissjóðirnir telja því að bætur sjóðanna megi ekki skerða grunnlífeyrir almannatrygginga.<sup>5</sup>

Á mynd 11 má sjá hvernig þetta er í framkvæmd, eftir því hversu háa upphæð viðkomandi ellilífeyrisþegi hefur úr lífeyrissjóði. Einnig er teiknuð inn á myndina lágmarksframfærslutryggingin sem þeir tekjulægstu njóta.

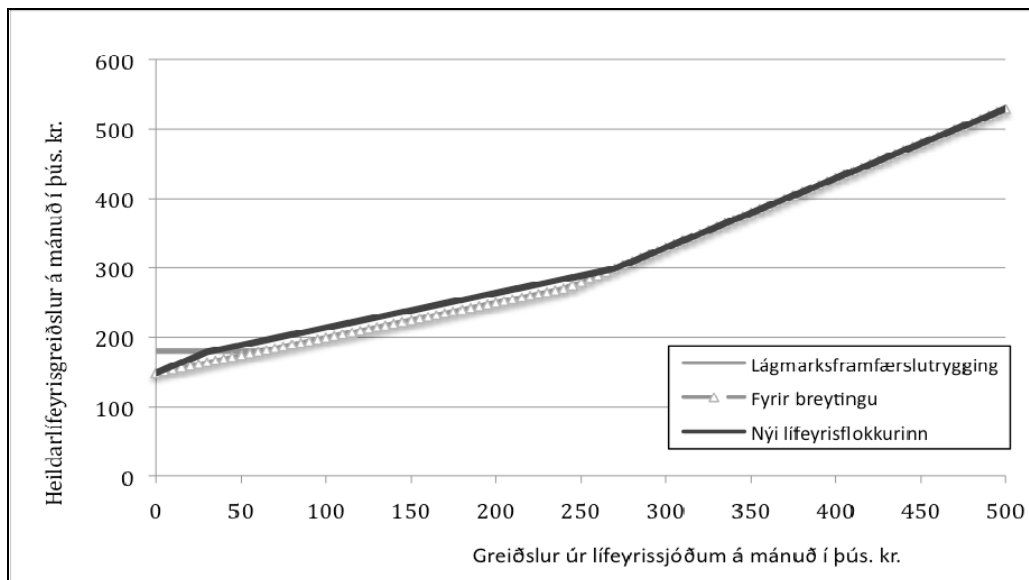
<sup>5</sup> Með sparnaðaraðgerðum sínum 1. júlí 2009, vegna fjármálakreppunar, hafa stjórnvöld í reynd farið fram að hluta í takti við leið 2A. Hvort sú leið verður við lýði til frambúðar er hins vegar óvíst.



Mynd 11: Tillaga 2B – Frítækjumark á lífeyrissjóðstekjur kr. 30 þúsund; lækkað að 29 þús: Útfærsla.

Með þessari leið njóta þeir lífeyrisþegar sem einhverjar tekjur hafa úr lífeyrissjóðum og allt upp í 270 þúsund krónur á mánuði kjarabóta með breytingunni, mest tæpar 15 þúsund krónur á mánuði. Þeir sem eru með 270 þúsund eða meira njóta áfram um 29 þúsund króna frá almannatryggingum, óháð lífeyrissjóðstekjum. Það er því ekki greitt fyrir kjarabót lægri tekjuþeganna með frekari skerðingum hjá hærri tekjuþegunum, eins og í tillögu 2A. Áhrifin af þessari breytingu fela þannig í sér nokkurn útgjaldauka fyrir ríkið.

Mynd 12 sýnir tekjuáhrifin af þessari breytingu.



Mynd 12: Tillaga 2B – Frítækjumark á lífeyrissjóðstekjur kr. 30 þúsund; lækkað að 29 þús: Útfærsla.

**Kostnaður við tillögu 2B:** Útgjöld hækka um 1,5 milljarða frá því sem var fyrir breytingu á kerfinu 1. júlí 2009.

Meðfylgjandi yfirlit sýnir kostnað við framangreindar tillögur og einnig ef bætt er við 30 þúsund króna frítekjumarki á fjármagnstekjur í tillögum 2A og 2B.<sup>6</sup>

### **Yfirlit kostnaðar**

- **Tillaga I – Einföldun:**
  - Enginn aukakostnaður
- **Tillaga II.A – Skert að núlli**
  - Lækkun um kr. 360 milljónir
- **Tillaga II.A – 30 þús. kr. frítekjumark á fjármagnstekjur bætt við**
  - Hækkun um kr. 851 milljónir
- **Tillaga II.B – Skert að 29.000 (grunnlífeyri)**
  - Hækkun um kr. 1,5 milljarða
- **Tillaga II.B –frítekjumark á fm.tek. bætt við**
  - Hækkun um 2,4 milljarða

---

<sup>6</sup> Kostnaðarútreikningar miðast við aðstæðu vorið 2009, þ.e. fyrir sparnaðaraðgerðir 1. júlí 2009.

## V. Framtíðarstefnan

Vegna fjármálakreppunnar er ekki hægt að leggja til aukin útgjöld til almannatrygginga á næstunni. Eftir sem áður er mikilvægt að halda áfram því umbótastarfi sem þegar er hafið og ljúka innleiðingu þeirra miklu kerfisbreytingar sem hér er lagt upp með og sem grunnur hefur verið lagður að með breytingum á árinu 2008. Skipulagsbreytingarnar þurfa ekki að kosta aukin útgjöld en geta hins vegar leitt til sparnaðar vegna meiri skilvirkni sem einföldun kerfisins fylgir.

### Framtíðarsýn

- **Kerfisbreyting núna – án umtalsverðs útgjaldaauka**
- **Meiri kjarabætur komi síðar**
- **Stefnt verði á eftirfarandi markmið:**
- **Frítekjumark á lífeyrissjóðstekjur hækki í amk. 60 þúsund kr. á mánuði**
- **Frítekjumark vegna fjármagnstekna hækki meira >>> í 50-60 þúsund kr. á mánuði**
- **Frítekjumark vegna atvinnutekna ellilífeyrisþega hækki verulega**

Bæði við niðurskurð opinberra útgjalda sem grípa þarf til á næstunni og síðan við framtíðarþróun lífeyrismálanna er mikilvægt að hafa leiðarljós af uppbyggingu kerfisins og markmiðum sem að er stefnt. Á ofangreindu yfirliti eru sett viðmið fyrir framtíðarþróun kerfisins á þeim sviðum sem hér hafa verið til umfjöllunar. Æskilegt er að þegar hagur þjóðarinnar vænkast aftur verði stefnan áfram á aukna notkun frítekjumarka. Til að bæta virkni ellilífeyriskerfisins og samspil milli almannatrygginga og lífeyrissjóða verður nauðsynlegt að hækka frítekjumark á lífeyrissjóðstekjur, að minnsta kosti upp í núverandi ígildi 60 þúsund króna á mánuði, svo tryggt sé að meðlimir lífeyrissjóða njóti eðlilegs kjaraábata af lágum lífeyrissjóðstekjum.

Hið sama gildir um fjármagnstekjur. Ef stefnan á að vera áfram sú að lífeyriskerfið styðji við sparnað almennings þarf að hækka frítekjumarkið á fjármagnstekjur áfram umtalsvert, annað hvort til samræmis við frítekjumark á lífeyrissjóðstekjur eða nærri því. Einnig er æskilegt fyrir vinnuhvata lífeyrisþega að frítekjumark á atvinnutekjur hækki og má til dæmis hafa fyrirmynd af norska lífeyriskerfinu sem skerðir ellilífeyri ekki neitt vegna atvinnutekna lífeyrisþega. Þar er sjónarmiðið að ríkinu nægi að hafa skatttekjur af atvinnutekjum lífeyrisþega og samfélagið og lífeyrisþegarnir hafi ábatann af aukinni samfélags- og atvinnuþátttöku þeirra.

## VI. Önnur mál sem huga þarf að við kerfisbreytingu almannatrygginga

Hér er lítillega fjallað um nokkur önnur mál sem taka þarf afstöðu til við ritun nýrra almannatryggingalaga. Verkefnisstjórnin hefur ekki lokið vinnu við öll þessi atriði og er þessi umfjöllun því einungis til kynningar á nokkrum mikilvægum atriðum sem fella þarf að hinu nýja almannatryggingakerfi. Stefnt er því að ljúka þeirri vinnu samhliða því að ný löggjöf verður rituð. Sú vinna hefst innan tíðar og mun væntanlega skila sér til löggjafarvaldsins í hlutum. Þannig er stefnt að því að fyrst komi fram almenn rammalöggjöf fyrir málefni almannatrygginga. Hugsanlegt er að sú rammalöggjöf nái yfir alla þætti almannatrygginga (lífeyristryggingar, sjúkratryggingar, slysatryggingar, atvinnuleysistryggingar, fæðingarorlof o.fl.). Rammalöggjöfin myndi ná yfir stjórnarsýslupátt almannatrygginganna í heild, kæruleiðir, málsmeðferðarreglur o.fl. Samstarf þarf að hafa við heilbrigðisráðuneytið varðandi slíka sameiginlega rammalöggjöf. Hægt er að hugsa sér að undir rammalöggjöfinni verði sjálfstæðir lagabálkar um hvern þátt sem hér að ofan voru nefndir.

Í þessu samhengi þarf einnig að huga að samspili milli laga um lífeyristryggingar, laga um félagslega aðstoð, laga um sjúkra- og slysatryggingar og laga um atvinnuleysistryggingar. Loks þarf að útfæra lög um nýskipan örorku- og endurhæfingarmála í tengslum við áform um breytta stofnanaskipan á þessu sviði velferðarmálanna, svo sem með samþættingu starfsemi Tryggingastofnunar og Vinnumálastofnunar.

### VI.1. Frítekjumark vegna fjármagnstekna

Þegar sett hafa verið frítekjumörk á atvinnutekjur og lífeyrissjóðstekjur lífeyrisþega er eðlilegt að einnig sé sett frítekjumark á fjármagnstekjur sömu hópa. Eðlilegt er að gætt sé nokkurs samræmis í meðhöndlun allra tegunda af tekjum, þó erfitt sé að gera kröfu um að allar tekjutegundir séu í einu og öllu eins meðhöndlaðar. Höfuðmarkmið umbreytinga á almannatryggingum er það að auka sanngirni, meðal annars með því að styðja við atvinnupátttöku og sparnað. Það er einkum gert með því að auka frítekjumörk eða lækka skerðingarhlutföll. Í starfi verkefnisstjórnarinnar var mótuð sú stefna að beita frekar auknum frítekjumörkum en að lækka skerðingarhlutfallið, enda er frítekjumarks-leiðin hagstæðari fyrir þá sem lægri tekjur hafa. Lækkun skerðingarhlutfalls sparar hins vegar þeim sem hærra tekjur hafa fleiri krónur. Frítekjumarks-leiðin er í meira samræmi við almenn stefnumið ríkisstjórnarinnar frá maí 2007, þar sem lögð var áhersla á að bæta meira hag þeirra lífeyrisþega sem lægri tekjur hafa. Frítekjumarks-leiðin er einnig betur til þess fallin að bæta virkni almannatryggingakerfisins og draga úr frávikum og skekkjum í greiðslum. Í tillögunum er gert ráð fyrir sérstöku frítekjumarki á sérhverja tegund tekna. Þegar og ef frítekjumörk verða hækkuð verulega þarf e.t.v. að huga að því hvort ástæða sé til að fella allar tekjur undir sama hatt og setja sameiginlegt frítekjumark vegna tekna. Slíkt myndi einfalda framkvæmd kerfisins verulega og að einhverra mati myndi það leiða til aukinnar sanngirni hvað varðar ráðstöfunartekjur lífeyrisþega. Á hinn bóginn gæti það minnkað hvatann til atvinnupátttöku hjá þeim sem hafa háar fjármagnstekjur eða greiðslur úr lífeyrissjóðum.

Til skamms tíma var það svo að einungis helmingur af fjármagnstekjum taldi í skerðingarviðmiðum almannatrygginga. Að auki var sá óvenjulegi háttur hafður á, að lífeyrisþegum var í sjálfsvald sett hvort þeir gáfu fjármagnstekjur sínar upp í

tekjuáætlunum sínum til Tryggingastofnunar þar sem ekki var hægt að sannreyna þær upplýsingar vegna bankaleyndar. Sumir skutu sér þannig undan skerðingum lífeyris almannatrygginga vegna fjármagnstekna sinna. Nú hefur komið í ljós að miklir misbrestir hafa verið á því að lífeyrisþegar gefi fjármagnstekjur sínar að fullu upp til Tryggingastofnunar. Þetta er fyrirkomulag sem er óviðunandi í opinberri stjórnarsýslu og brýtur væntanlega í bága við góða stjórnarhætti og jafnræðisreglur. Með breytingum á skattalögum eru fjármagnstekjur nú forskráðar hjá skattinum og þaðan fær Tryggingastofnun réttar upplýsingar um fjármagnstekjur lífeyrisþega inn í endurreikning lífeyris. Þessi breyting tók til fjármagnstekna frá og með árinu 2008. Frá sjónarhóli faglegrar stjórnarsýslu er sú breyting til bóta. Fram til síðustu áramóta var það svo að einungis helmingur fjármagnstekna taldi í skerðingarviðmiðum almannatrygginga. Breyting á lögum sem þá tók gildi felur hins vegar í sér að fjármagnstekjur verða að fullu teknar inn í viðmiðunartekjur vegna skerðinga á lífeyri og eru nú meðhöndlaðar með mun meira afgerandi hætti til skerðinga á lífeyri almannatrygginga en áður hefur verið. Samhliða ofangreindum breytingum var sett frítekjumark á fjármagnstekjur sem er 98 þúsund krónur á ári, eða rúmar 8.160 krónur á mánuði.

Að teknu tilliti til þess að umtalsverður hluti fjármagnstekna af hóflegum sparnaði er tilkominn vegna verðbóta í verðbólguástandi, eins og verið hefur undanfarna mánuði, er ljóst að ofangreint frítekjumark á fjármagnstekjum er mjög lágt. Það þýðir í reynd að fólk má einungis eiga mjög lítinn fjárhagslegan sparnað sem skilar ávöxtun án þess að tapa lífeyri vegna þess. Eðlilegt hlýtur að vera að fólk geti átt meira sparifé en hér um ræðir án þess að ávöxtun þess verði til að rýra lífeyristekjur frá almannatryggingum. Eðlilegt gæti verið að miða við raunávöxtun á sparnaði fólks, en væntanlega er erfitt að koma slíkur kerfi á. Því er æsklegt að frítekjumark almannatrygginga vegna fjármagnstekna verði mun hærra en nú er. Það er einnig í samræmi við almenna markmiðið sem verkefnisstjórnin starfar eftir, þ.e. að almannatryggingakerfið hvetji betur til sparnaðar.

Af ofangreindum sökum telur verkefnisstjórnin æskilegt að frítekjumark á fjármagnstekjur verði hækkað umtalvert frá því sem nú er. Til greina ætti að koma að hafa samræmi milli þess og frítekjumarks á lífeyrissjóðstekjum (sem er annað form sparnaðar), þ.e. um 30 þúsund kónur á mánuði.

Kostnaður við slíka breytingu gæti numið um einum milljarði, en að óbreyttu mun ríkið spara sér nálægt þremur milljörðum með meiri skerðingum vegna fjármagnstekna, í kjölfar þeirra breytinga sem innleiddar voru 1. janúar 2009. Heildarsparnaður ríkisins yrði þá nær tveimur milljörðum í stað þriggja, vegna ofangreindra breytinga á meðferð fjármagnstekna í almannatryggingakerfinu.

## *VI.2. Skilgreining sambúðar*

Í nýju einfölduðu almannatryggingakerfi, eins og lýst hefur verið hér að framan, verður áfram gert ráð fyrir að einhleypir fái hærri greiðslu en hvort hjóna. Það er enda þannig í flestum vestrænum lífeyriskerfum, því sambúðarfólk nýtur samlegðaráhrifa í rekstri heimilis. Í fyrirliggjandi kerfi er munur á upphæð óskertra lífeyrisgreiðslna þannig að hvort hjóna fær 84% af því sem einhleypur lífeyrisþegi fær. Þar munar ígildi heimilisuppbótarinnar. Þetta er í meðallagi miðað við hin norrænu ríkin. Ekki þykir ástæða til að breyta þessu og í nýju einfölduðu lífeyriskerfi með einum lífeyrisflokki myndi þetta því vera áfram við lýði sem reikniregla, eftir að heimilisuppbótin hefur verið aflögð sem slík og sett inn í hinn nýja lífeyrisflokk.

Athuga þarf einnig nánar hvernig útfæra skal reglur um sambúð og sambýlisform í almannatryggingakerfinu. Til þessa hefur gætt misræmis í því hvernig sambúð er skilin. Þannig hafa tveir einstaklingar sem ekki eru í hjúskap í sumum tilvikum búið við rýrðan líffeyri (misst heimilisuppbótina) vegna þess að þeir hafa búið á sama heimilisfangi, jafnvel þó ekki sé ljóst að viðkomandi deili fjárhag eins og um hjón eða sambúðarfólk væri að ræða. Telja verður eðlilegt að til dæmis tveir öryrkjar sem kjósa að deila íbúð megi gera það til hagræðingar, án þess að líffeyrir hvors um sig verði skertur á þann hátt sem gert er í tilvikum hjóna, enda á almenn framfærsluskylda hjóna ekki við í því tilviki.

### *VI.3. Breytt staða öryrkja við 67 ára aldur*

Á undanförunum árum hefur orðið sjálfstæðari þróun lífeyriskjara öryrkja annars vegar og eldri borgara hins vegar, þannig að nú er nokkur munur á upphæð lífeyrisgreiðslna til þessara hópa. Áður voru kjör hópanna líkari. Dæmi um atriði sem skapar slíkt frávík er aldurstengd uppbót til öryrkja, en eldri borgarar njóta engra sambærilegra greiðslna. Þetta þýðir að þegar öryrkjar verða 67 ára og fara á venjuleg kjör ellilífeyrisþega munu kjör þeirra í mörgum tilvikum versna. Að því leyti sem viðbótarkjör öryrkja eru bætur vegna sjúkdóma þeirra eða fötlunar virðist vafasamt að rök séu fyrir slíkri lækkun. Því þarf að skoða vandlega hvort ástæða sé til að öryrkjar haldi áunnum kjörum sínum áfram eftir að 67 ára aldrinum er náð.

Á hinn bóginn versnar heilsufar eldri borgara oft með hækkandi aldri og þörf fyrir heilbrigðisþjónustu eykst. Eðlilegt er að afsláttarkjör þess hóps vegna notkunar heilbrigðisþjónustu og lyfja verði áfram við lýði.

### *VI.4. Vistunarmál aldraðra og bifreiðamál öryrkja*

Í tengslum við ritun nýrra laga um lífeyrstryggingar er nauðsynlegt að taka skyld mál eins og vistunarmál aldraðra á stofnunum og greiðslur til þeirra sem á slíkum stofnunum dvelja. Svokallaðir vasapeningar sem greiðslur til dvalarfólks eru arfleifð gamals tíma og rétt að breyta þeirri skipan í þá veru að fjárhagslegt sjálfstæði eldri borgara verði aukið. Þessu hefur verið lofað að breyta af síðustu ríkisstjórnnum og væri heppilegt að taka það inn í heildarbreytingar á almannatryggingakerfinu. Þetta mál er til sérstakrar skoðunar í félags- og tryggingamálaráðuneytinu auk þess sem unnið er að tillögum til úrbóta hjá Tryggingastofnun.

Sömuleiðis er þörf á að taka styrkjakerfi vegna bifreiðamála fatlaðra og öryrkja til endurskoðunar, en slíkt stoðkerfi er mikilvægur þáttur þess að tryggja hreyfihömluðu fólki möguleika á samfélagsþátttöku og atvinnuþátttöku, eins og kostur er.

### *VI.5. Barnalífeyrir*

Á liðnum árum hafa komið fram hugmyndir um mikilvægi þess að breyta barnalífeyrisþætti örorkulífeyriskerfisins. Ástæðan er sú að barnalífeyririnn er að nokkru leyti sérstakur og óvenjulegur þáttur lífeyriskerfisins og er talið æskilegt að samræma hann öðrum þáttum greiðslna til foreldra ungra barna. Nefnd félags- og tryggingamálaráðherra skilaði nýlega skýrslu um barnatryggingar, þar sem gerð er tillaga um samræmingu slíkra greiðslna vegna barna og útfærðar hugmyndir um lágmarksframfærslutryggingar fyrir börn, óháð því hvort foreldrar eru í launaðri vinnu, atvinnulausir, öryrkjar eða annað.

Hugsunin á bak við hugmyndina um barnatryggingar er sú að tryggja hverju barni lágmark til framfærslu í kerfi þar sem greiðslur í heild færu í meiri mæli til þeirra sem lægri heildartekjur hafa, að hluta til á kostnað þeirra sem hærri heildartekjur hafa. Sú hugsun er í samræmi við ofangreindar tillögur verkefnisstjórnarinnar um breytingar á ellilífeyriskerfinu. Verkefnisstjórnin leggur til að þeim hugmyndum verði fylgt og barnalífeyririnn þar með samræmdur heildrænu kerfi barnatrygginga, sem í reynd mynda þá lágmarksframfærslutryggingu fyrir börn.

## *VI.6. Framkvæmdaþáttur lífeyrisgreiðslna*

Í tengslum við starf verkefnisstjórnarinnar hefur verið unnið að tillögum um breytta framkvæmd lífeyrisgreiðslna á Tryggingastofnun. Við upptöku nýs kerfis almannatrygginga er mikilvægt að einfalda framkvæmd greiðslna í kerfinu og bæta upplýsingamiðlun til að tryggja réttar og skilvirkar greiðslur. Til greina kemur að hverfa frá fyrirframgreiðslufyrirkomulagi til eftirágreiðslna. Slíkt er talið geta tryggt meira öryggi í upplýsingum. Þá kemur einnig til greina að breyta greiðsluári lífeyrisgreiðslna, til dæmis til marsmánaðar í stað almanaksársins og greiða lífeyri á grundvelli þriggja mánaða gamla upplýsinga úr staðgreiðsluskrá skattsins fremur en einvörðungu á grundvelli tekjuáætlana lífeyrisþega. Það veitir traustari tekjuupplýsingar til að byggja greiðslur almannatrygginga á. Þá er einnig afar mikilvægt að auka samkeyrslur við gögn lífeyrissjóða til að tryggja sömuleiðis réttar upplýsingar til að byggja greiðslur Tryggingastofnunar á, svo koma megi enn frekar í veg fyrir of- eða vangreiðslur og tilheyrandi endurkröfur gagnvart lífeyrisþegum.

Þá er mikilvægt að auka heimildir Tryggingastofnunar til eftirlits svo sem með því að efla upplýsingagjöf innan stjórnarsýslunnar og frá þriðja aðila. Einnig þarf að gera breytingar á innheimtuferlum vegna endurkröfu ofgreidds lífeyris og kanna upptöku ákveðnari viðurlaga vegna rangrar upplýsingagjafar, í samræmi við það sem tíðkast í almannatryggingakerfum á hinum Norðurlöndunum. Unnið er að tillögum í þessum efnunum hjá Tryggingastofnun.

## *VI.7. Réttarstaða innflytjenda og reglur Evrópska efnahagssvæðisins*

Í hinu breytta þjóðfélagsumhverfi nútímans gætir mjög aukins flæðis fólks milli landa, með varanlegum búsetubreytingum. Hér á Íslandi hefur hlutfall innflytjenda til dæmis aukist mikið á síðasta áratug. Nú er það svo að lífeyrisréttur í almannatryggingakerfinu er tengdur búsetu í landinu. Til þess að eiga rétt á ellilífeyri verður einstaklingur að hafa verið búsettur hérlandis a.m.k. þrjú almanaksár á aldrinum 16-67 ára. Ellilífeyrir greiðist sem hlutfall af búsetutíma frá 16 ára til 67 ára aldurs. Heimilt er að miða búsetuhlutfall hjóna við þann maka sem á lengri réttindatíma. Sé greiðsluþegi búinn að búa í samtals 40 ár á Íslandi frá 16-67 ára aldri, eða er með 78% búsetu á Íslandi eða herra, þá skerðast bætur hans ekki vegna búsetu.

Ljóst er að þegar fólk flytur til Íslands eftir að það er komið á vinnualdur og tekur hér búsetu og eignast starfsferil, getur það orðið fyrir umtalsverðum skerðingum vegna þess að viðkomandi hefur ekki ná 40 ára búsetu í landinu þegar það missir starfsgetu eða fer á ellilífeyri. Í sumum tilvikum getur viðkomandi þannig lent í afar erfiðri stöðu. Í þessu sambandi þarf að kanna hvort ástæða sé til að breyta búsetukröfu almannatryggingakerfisins. Einnig þarf að huga að fyrirkomulagi



greiðslna til fólks sem einungis hefur dvalið hér í skemmri tíma en býr að öðru leyti stærstan hluta starfsferils og lífeyristökutíma síns í öðrum löndum.

Taka þarf tillit til reglugerða Evrópska efnahagssvæðisins (EES) í þessu sambandi, flutnings réttinda almennt milli landa og breytinga sem felast m.a. í fyrirbyggjandi reglugerðum sem koma til framkvæmda á næstunni (t.d. reglugerð nr. 883/2004 sem mun koma til framkvæmdar á árinu 2010).

## VI.8. Umbreyting örorku- og endurhæfingarlífeyriskerfisins

Á Vesturlöndum hefur gætt aukinnar áherslu á virka velferðarstefnu (e: *active social policy*) á síðustu tveimur áratugum. Það er stefna sem miðar að aukinni samfélags- og atvinnuþátttöku öryrkja, atvinnulausra og aldraðra, í stað þess að viðkomandi lífi óvirku lífi á bótum. Stefnan er afleiðing breyttrar þjóðmálahugsunar sem miðar að því að allir þegnar njóti samfélagsþátttöku og hún bregst einnig við því sem víða er talin óheppileg aukning fólks sem stólar eingöngu á lífeyriskerfin til framfærslu. Slíkt er talið leiða til hættu á of mikilli einangrun og jafnvel útskúfun sumra þjóðfélagshópa úr samfélaginu.

Við framkvæmd þessarar stefnu er miðað að aukinni samþættingu sviða vinnumála, lífeyrismála, starfsendurhæfingar og virkniaukandi aðgerða. Stoðkerfi velferðarkerfisins miðar þá í auknum mæli að þörfum notenda þjónustunnar og að þörfum vinnumarkaðarins. Reynt er að færa velferðarþjónustuna nær almenningi og greiða aðgang að úrræðum sem styðja við virka þátttöku í vinnu og samfélagi.<sup>7</sup>

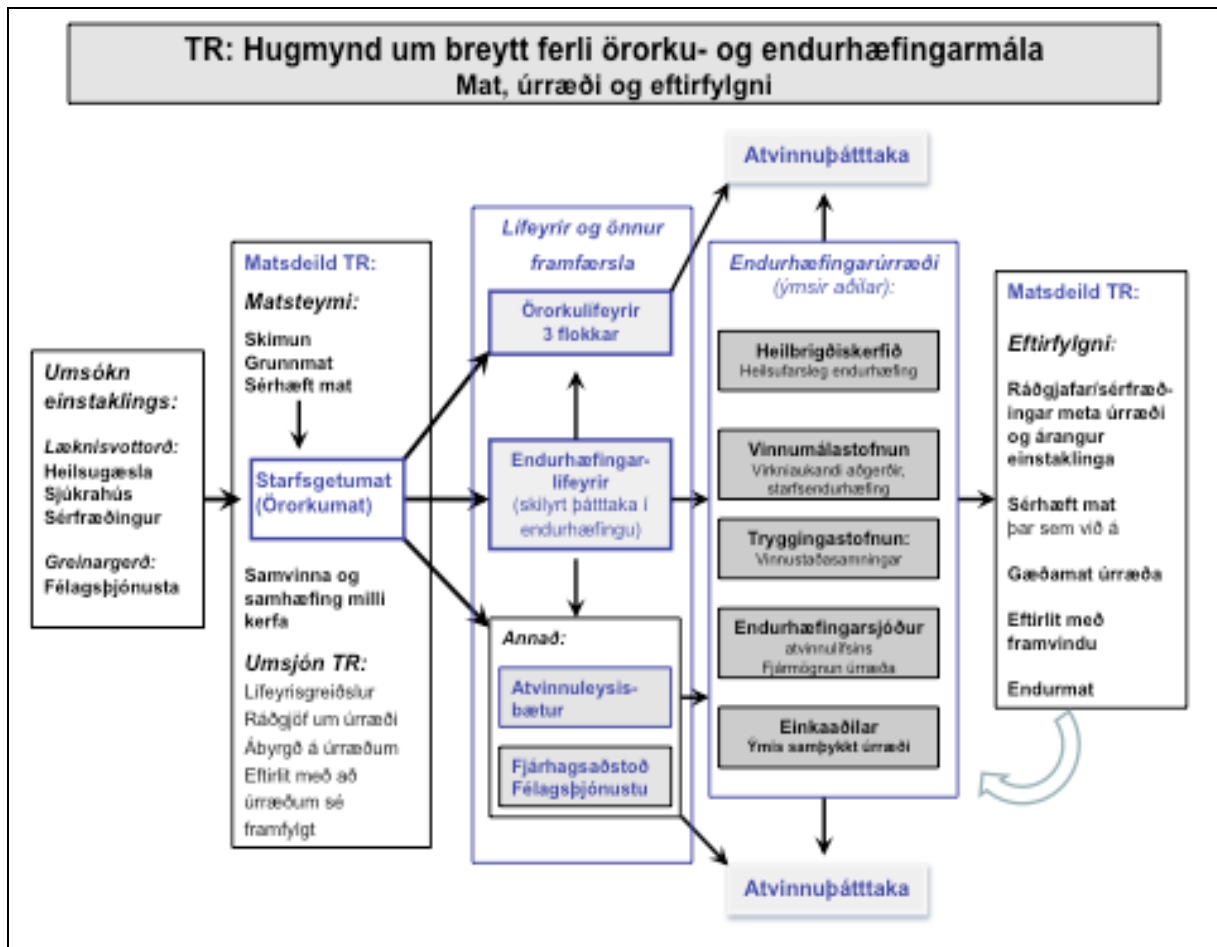
Norðmenn innleiddu athyglisverða víðtæka kerfisbreytingu á þessu sviði árið 2006 með sameining stofnana á sviði vinnumarkaðsmála og lífeyrismála, ásamt útfærslu þjónustunnar um landið í samvinnu við félagsþjónustu sveitarfélaga (NAV-Norges Arbeids- og velferdsforvaltningen-www.nav.no).

Íslendingar hafa verið á eftir grannríkjunum í þróun virkrar velferðarstefnu og starfsendurhæfingar, að sumu leyti vegna þess að atvinnuþátttaka var hér lengi ein sú mesta sem þekktist í heiminum, meðal annars vegna gnægðar atvinnutækifæra. Nú hefur ástand á þessu sviði gjörbreytst vegna fjármálakreppunnar og verulega aukins atvinnuleysis. Þá hefur öryrkjum fjölgað ört á liðnum áratug og rannsóknir hafa sýnt að samband er milli aukningar atvinnuleysis og fjölgunar nýskráðra öryrkja.<sup>8</sup> Það er því mikil þörf á umbótum á þessu sviði og þóli þáð í reynd enga bið.

Á vegum stjórnvalda á Íslandi hefur þó verið hafið starf að umbótum á þessu sviði. Árið 2005 var skipuð nefnd á vegum forsætisráðuneytisins sem falið var það hlutverk að leggja fram tillögur um breytt örorkumat. Nú hillir undir að tillögur á því sviði líti dagsins ljós. Þá var hafið starf á vegum félags- og tryggingamálaráðuneytisins er beindist að könnun á fýsileika samþættingar Tryggingastofnunar, Vinnumálastofnunar og Vinnueftirlitsins sem yrðu vettvangur nýskipanar opinbera örorku- og endurhæfingarkerfisins. Einnig hafa aðilar vinnumarkaðarins sett á stofn endurhæfingarsjóð fyrir fólk á vinnumarkaði sem slasast eða veikist og þarf á aðstoð sjúkrasjóða launþegafélaganna að halda. Sá sjóður mun væntanlega greiða fyrir endurhæfingarárræði sem ýmsir aðilar veita.

<sup>7</sup> Sjá nánar um þetta í skýrslum OECD (t.d. *Extending Opportunities-How Active Social Policy Can Benefit Us All* 2005 og *Transforming Disability into Ability* 2003) og ritunum *Governing Work and Welfare in a New Economy: American and European Experiences* (2006) eftir Jonathan Zeitlin og David M. Trubek og *Örorka og velferð á Íslandi* 2005, eftir Stefán Ólafsson).

<sup>8</sup> Sjá grein Sigurðar Thorlacius og Stefáns Ólafssonar, Sveiflur í atvinnuleysi og örorku, í *Læknablaðinu* 2008/94, bls. 193-198.

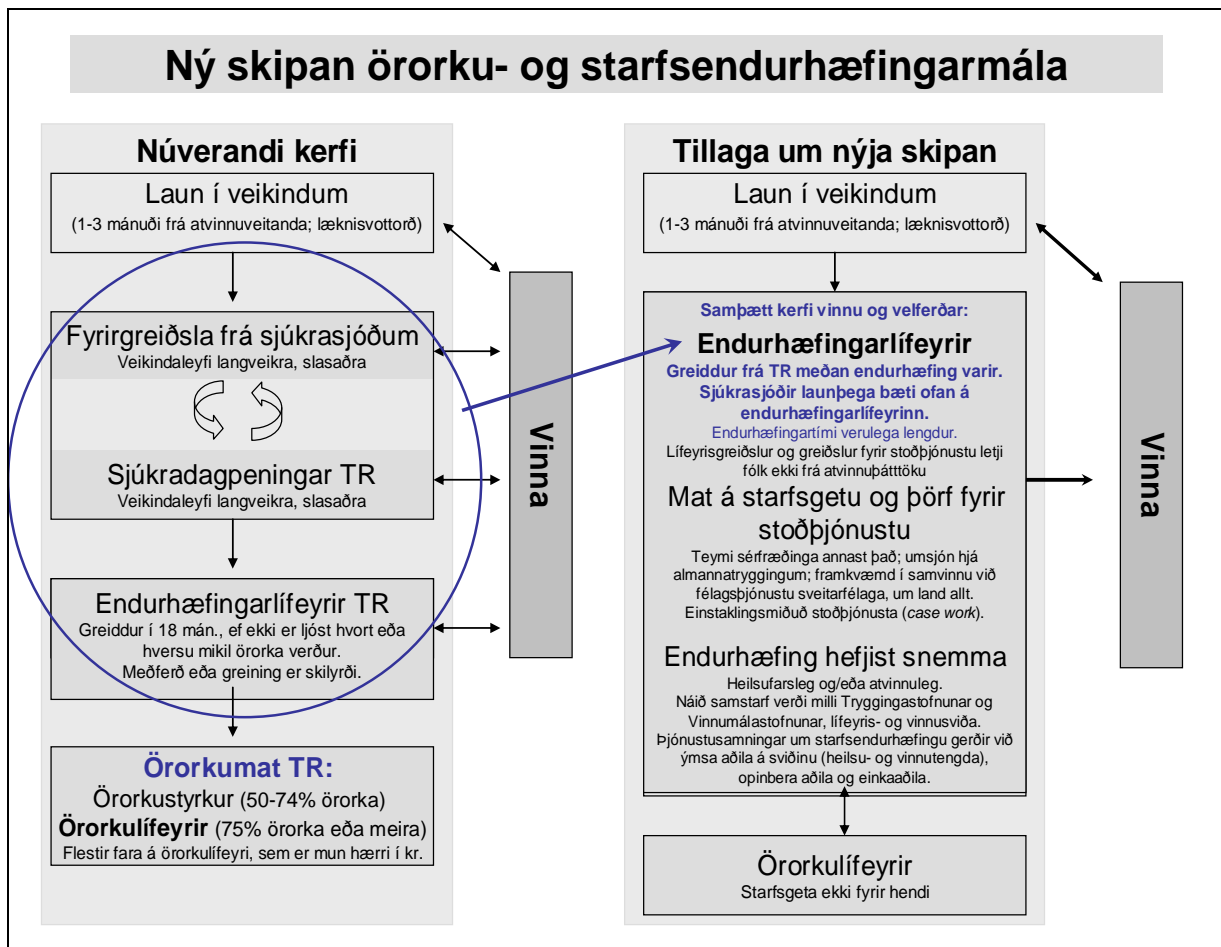


Mynd 13: Nýskipan starfsgetumats og endurhæfingar í opinbera velferðarkerfinu

Á vegum Tryggingastofnunar, sem annast hefur örorkumat og greiðslu örorkulífeyris og endurhæfingarlífeyris, er nú hafið starf að mótun breyttra starfshátta í ljósi aukins atvinnuleysis og fjölgunar umsókna um örorkumat. Markmið þess er að aftra því að verulega aukið atvinnuleysi verði til þess að óeðlilega margir einstaklingar festist á örorkulífeyri til frambúðar vegna tímabundinna atvinnuþrenginga. Ramminn að umbótum á þessu sviði innan gildandi laga er sýndur á myndum 13 og 14.

Að óbreyttu þarf að efla matsteymi Tryggingastofnunar og innleiða starfsgetumat í stað örorkumatsins. Matið verður þá meira í anda virkrar velferðarstefnu og miðar að því að leggja áherslu á virknigetu fólks frekar en orkutap og hömlur. Æskilegt er að samhæfa betur vinnubrögð við örorkumat lífeyrissjóðanna og Tryggingastofnunar við innleiðingu nýja starfsgetumatsins. Almenn tryggingafélögin ættu einnig að nota sama matskerfið.

Mikilvægt er að allir sem einhverja starfsgetu hafa eigi kost á endurhæfingarúrræðum sem greiða þeim leið til einherrar atvinnuþátttöku og samfélagsþátttöku. Þetta krefst þess að boðið sé upp á fleiri úrræði en verið hefur (tilkoma Starfsendurhæfingarsjóðs ætti að greiða fyrir því), bæði á vegum opinberra aðila, einkaaðila og félagsamtaka.



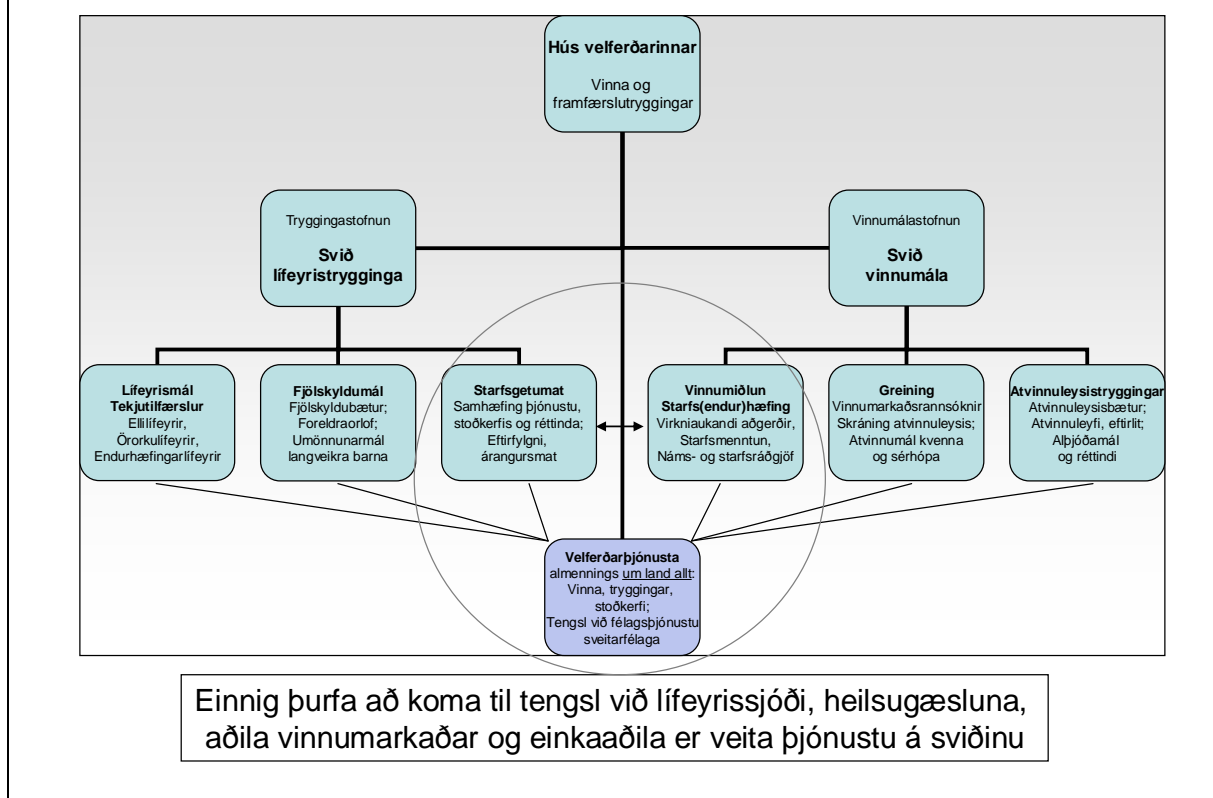
Mynd 14: Breytt skipan endurhæfingarmála með nýjum endurhæfingarlífeyri

Nauðsynlegt er að heimild til töku endurhæfingarlífeyris verði lengd úr þeim 18 mánuðum sem nú gilda, í 3 til 4 ár fyrir þá sem von er til að geti notið ábata af endurhæfingu. Einnig þarf að auka eftirlit með því að endurhæfingarlífeyrisþegar taki virkan þátt í starfsendurhæfingu. Aukna eftirfylgni þarf einnig svo tryggt sé að viðkomandi einstaklingar hætti ekki þátttöku í fýsilegum úrræðum eða hætti leit eftir hentugri úrræðum þegar tiltekna leiðir skila ekki árangri. Þá er nauðsynlegt að faglegt mat og eftirlit með framkvæmd þeirra úrræða sem boðið er upp á og greitt er fyrir úr opinberum sjóðum sé eftt, svo árangur sé sem bestur og nýting fjármuna sömuleiðis.

Þeir sem fá endurhæfingarlífeyri geti sótt úrræði til allra viðurkenndra aðila í samfélaginu. Eftirfylgnin þarf síðan að tryggja þá virkni sem getur leitt til aukinnar atvinnuþátttöku, hvort sem er í hlutastörfum eða fullum störfum. Samstarf allra aðila er nauðsynlegt í slíkri skipan: opinberra aðila, heilbrigðiskerfisins, lífeyriskerfisins, vinnumarkaðskerfisins, endurhæfingarsjóðs, einkaaðila og félagasamtaka á sviði velferðarmála. Viðmið starfsgetumats verði minna læknisfræðileg og verði í auknum mæli unnin af teymum sérfræðinga með fjölþættan bakgrunn. Höfuðáhersla verði lögð á að snemma verði gripið inn í með stoðþjónustu og endurhæfingarárræði, með virkri eftirfylgni.

## Sambætting vinnu- og velferðarmála á Íslandi

Ný skipan helstu þátta opinbera kerfisins

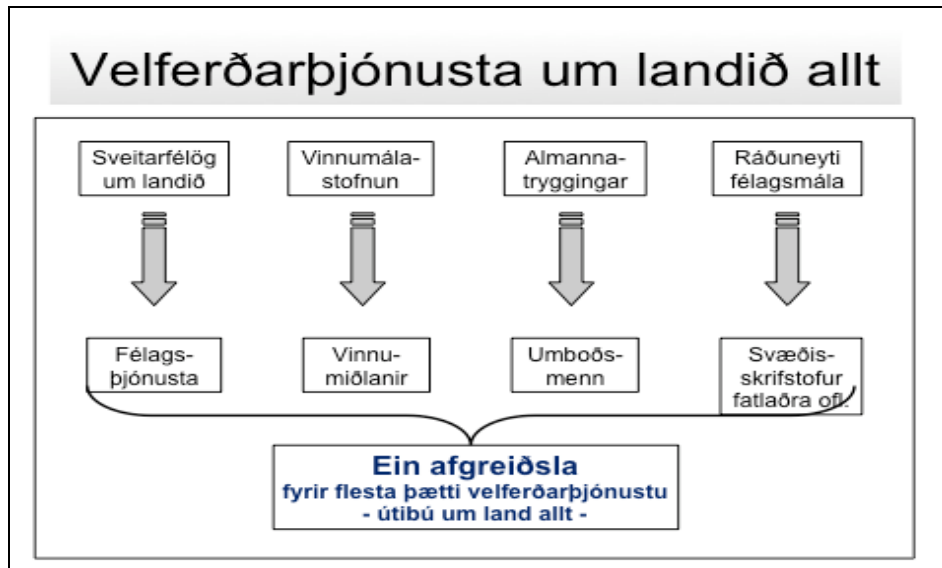


Mynd 15: Hugmynd um nýskipan stofnana á sviði vinnu- og velferðarmála

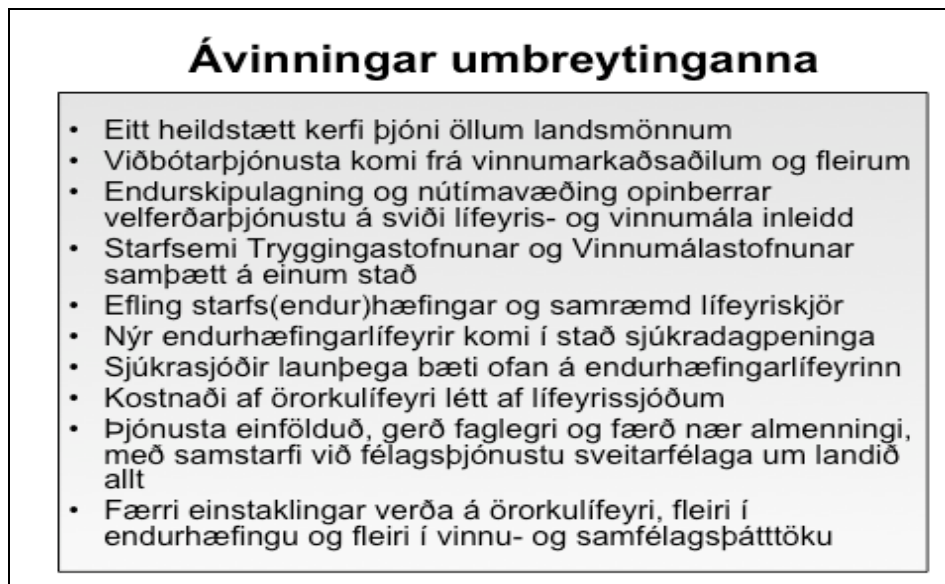
Samhliða breytingum á stefnu á þessu sviði þarf að huga að breyttri skipan stofnana á sviðinu, líkt og Norðmenn gerðu með NAV skipaninni og Danir með útfærslu virkniaukandi aðgerða á vettvangi sveitarfélaga og grenndarsamfélaga. Á myndum 15 til 17 er sýnt hvernig hægt væri að hugsa sér nýskipan vinnu- og velferðarmála á Íslandi, með sambættingu þeirrar starfsemi sem er á vegum Tryggingastofnunar og Vinnumálastofnunar, auk hugsanlega fleiri aðila. Einnig er gert ráð fyrir samvinnu við félagsþjónustu sveitarfélaga á landsbyggðinni til að koma upp faglegum styrk með samlegðaráhrifum í fámennari byggðarlögum. Með því væri aukin samvinna og samnýting milli útibúa Tryggingastofnunar, Vinnumálastofnunar, svæðisstjórna fatlaðra og félagsþjónustu sveitarfélaga um landið.

Ríkisstjórnin hefur sett sér það markmið að kanna sameiningu eða sambættingu stofnana vinnu- og velferðarmála og er það afar mikilvægur þáttur í nýskipan örorku- og endurhæfingarmála, ásamt eflingu virkniaukandi aðgerða hvers konar.

Atvinnuprengingar fjármálakreppunnar gera ofangreind áform um nýskipan og hagræðingu á sviði vinnu- og velferðarmála mun brýnni en áður var.



Mynd 16: Samþætting þjónustu á sviði vinnu- og velferðarmála um land allt, í samvinnu við félagsþjónustu sveitarfélag



Mynd 17: Væntur ávinningur af nýskipan örorku- og endurhæfingarkerfisins með samþættingu vinnu- og velferðarmála í nýrri stofnanaskipan

Við útfærslu nýrrar skipanar almannatrygginga í löggjöf er mikilvægt að vandað sé til verka í hvívetna, því lífeyriskerfi þurfa að geta staðið traust til lengri tíma og allar breytingar á grundvelli þeirra þurfa að vera í samræmi við meginstefnu þá er að baki býr. Skammtíma breytingar á virkni slíks kerfis geta verið varasamar. Fólk þarf að geta skipulagt lífeyrismál sín til lengri tíma og gengið að því vísu að virkni kerfisins haldi í meginráttum. Þó stjórnvöld geti óhjákvæmilega þurft að breyta útgjöldum vegna slíkra kerfa tímabundið, t.d. með breytingum á viðmiðunarupphæðum, er samt mikilvægt að bygging kerfisins og megin virknireglur haldi. Þá þarf kerfið að vera heildstætt þannig að allir þættir kjaranna sem það nær til myndi heildstætt kerfi sem virkar án innri mótsagna og neikvæðra víxlverkana. Á það hefur mikið vantað í fyrirliggjandi kerfi almannatrygginga.

## Viðauki

### Talnaefni um einkenni íslenska lífeyriskerfisins í fjölbjóðlegu samhengi

Hér er að finna efni um einkenni og stöðu íslenska lífeyriskerfisins sem vísað er til eða byggt á í framangreindri umfjöllun.

Tafla V1  
Almenn einkenni lífeyriskerfa OECD-ríkjanna

	Fyrsta stoðin			Önnur stoðin	
	Nær til allra - jafnar tekjur			Skylduaðild; tryggingagrunnur	
	Opinbert kerfi (almannatryggingar)			Opinbert kerfi	Einkakerfi
	Tekjutengt	Grunnlífeyrir	Lágmarkstrygging	Einkenni	Einkenni
Ástralía	x				SI
Austurríki	x			SL	
Belgía	x		x	SL	
Kanada	x	x		SL	
Tékkland	x	x	x	SL	
Danmörk	x	x			SI
Finnland			x	SL	
Frakkland	x		x	SL punktar	
Þýskaland	x			Punktar	
Grikkland	x		x	SL	
Ungverjaland				SL	
Ísland	x	x			SL+SI
Írland	x	x		-	-
Ítalía	x			NDC	
Japan		x		SL	
Kórea		x		SL	
Lúxemborg	x	x	x	SL	
Mexíkó		x	x		SI
Holland		x			SL
Nýja Sjáland		x		-	-
Noregur		x	x	Punktar	SI
Pólland			x	NDC	SI
Portúgal			x	SL	
Slóvakía			x	Punktar	SI
Spánn			x	SL	
Svíþjóð			x	NDC	SL+SI
Svíss	x		x	SL	SL
Tyrkland			x	SL	
Bretland	x	x	x	SL	
Bandaríkin	x			SL	
Skýringar:					
SL (DB)=skilgreindur lífeyrir					
SI (DC)=skilgreint iðgjald					
NDC=einstaklingsbundin punktasoðnun					
Punktar=réttindaávinningur í punktakerfi					

Heimild: OECD 2007

**Tafla V2**  
**Samanburður á einkennum lífeyriskerfa á Norðurlöndum,**  
**í Bretlandi, Bandaríkjunum, Frakklandi og Þýskalandi**  
**Viðmiðunarár 2004**

	Ísland	Danmörk	Finnland	Noregur	Svíþjóð	Bretland	Bandaríkin	Frakkland	Þýskaland
<b>Fyrsta stoðin</b> (almannatryggingar)									
<i>Borgaréttindi</i> (tölur=% meðaltekna)									
Tekjutengdur lífeyrir	18	18	19	33	34	20	22	32	19
Grunnlífeyrir	9	18	-	18	-	15	-	-	-
Lágmarksframfærslutrygging	(Kom 2008)	-	-	-	-	15 (sérreikn)	-	23	-
Samanlögð réttindi (hámark)	27	36	19	33	34	30	22	32	19
<b>Önnur stoðin</b> (starfstengt/lífeyrissjóðir)									
<i>Réttindi tengd tekjum</i>									
Tegund	SI m. lágmarki	Ekkert	SL	Punktur	Punktur/SL	SL	SL	SL/punktur	Punktur
Réttindaávinningur á ári (% tekna)	1.4 (laun)	-	1,5 (a)	1.05 (laun)	1.18 (laun)	1v. laun (br.)	1v. laun (br.)	1.75 (l)	1
Tekjuviðmiðun (æviteklar, hvaða ár)	Ævi	-	Ævi	Bestu 20 ár	Ævi/fs	Ævi	Bestu 35 ár	Bestu 25/Æ	Ævi
Visitölubinding á uppsöfnunartíma	Föst regla	-	80ml/20verð	Laun	Laun	Laun	Laun	Verðlag	Laun
Visitölubinding á útgreiðslutíma	Verðlag	-	20ml/80verð	Laun	Laun-1.6	Verðlag	Verðlag	Verðlag	Laun
<i>Skilgreind iðgjöld (% launa viðkomar. 10 (nú 12%)</i>									
	-	11,80%	-	2,00%	4,5%	-	-	-	-
<i>Þak á greiðslur iðgjalda (% meðallauna)</i>									
Opinbert kerfi (almannatryggingar)	-	-	-	219	132	115	290	101	151
Einka/starfstengdur lífeyrir	Ekkert	-	Ekkert	-	367	-	-	302	-
<b>Lífeyristökualdur</b>									
Venjulegur (opinber)	67	65	65	67	65	65	67	60	65
Fyrir konur (ef annað en f. karla)	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Snemmtekinn lífeyrir	-	-	62	-	61	-	62	-	63

Skýringar:

"-"= á ekki við; "a"= breytilegt með aldri; "l"=breytilegt með launum; "sá"=breytilegt eftir fjölda starfsára

"b"=fjöldi bestu ára; "fs"=fjöldi síðustu ára; "Æ"=meðaltal allra starfsára

"vb"=visitölubinding uppsöfnunar breytilegt; "vf"=föst visitölubinding; "verð"=bundið verðlagi

"ml"=uppfært með meðallaunum; "VLF"=uppfært með þjóðarframléiðslu

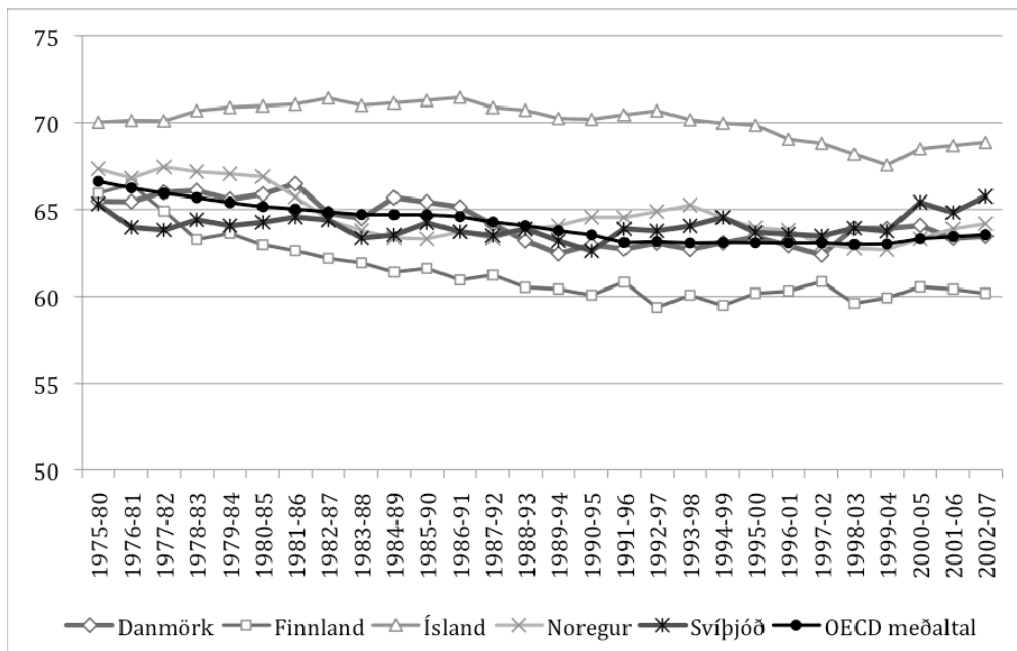
Réttindaform:

SL (DB)=skilgreindur lífeyrir

SI (DC)=skilgreint iðgjald

Heimild:

OECD 2007 og Alþjóðabankinn



Mynd V1: Lífeyristökualdur 1975 til 2007: Norðurlöndin og meðaltal OECD.

Tafla V3

Lífeyristökualdur í þróuðu OECD-ríkjunum 2002-2007					
Karlur			Konur		
	Raunverulegur	Opinber		Raunverulegur	Opinber
Japan	69.5	63	Japan	66.5	61
Ísland	68.9	67	Portúgal	65.5	65
Portúgal	66.6	65	Ísland	65.3	67
Nýja Sjáland	66.5	65	Írland	64.9	65
Svíþjóð	65.7	65	Tyrkland	64.3	58
Írland	65.6	65	Sviss	64.1	64
Sviss	65.2	65	Bandaríkin	63.9	65.8
Bandaríkin	64.6	65.8	Nýja Sjáland	63.9	65
Ástralía	64.4	65	Noregur	63.2	67
Noregur	64.2	67	Spánn	63.1	65
Tyrkland	63.5	60	Svíþjóð	62.9	65
Danmörk	63.5	65	Ástralía	62.2	63
Kanada	63.3	65	Bretland	61.9	60
Bretland	63.2	65	Kanada	61.9	65
Grikkland	62.4	58	Holland	61.3	65
Tékkland	62.2	62	Danmörk	61.3	65
Þýskaland	62.1	65	Finnland	61.0	65
Holland	61.6	65	Þýskaland	61.0	65
Pólland	61.4	65	Grikkland	60.9	58
Spánn	61.4	65	Ítalía	60.8	57
Ítalía	60.8	57	Lúxemborg	60.3	65
Finnland	60.2	65	Frakkland	59.5	60
Ungverjaland	59.7	62	Tékkland	58.5	59
Belgía	59.6	60	Belgía	58.3	60
Slóvakía	59.3	62	Ungverjaland	58.2	60
Lúxemborg	59.2	65	Áusturríki	57.9	60
Austurríki	58.9	65	Pólland	57.7	60
Frakkland	58.7	60	Slóvakía	54.5	62
OECD meðaltal	63.5	63.6	OECD meðaltal	62.3	62.7

Heimild: OECD

Tafla V4  
Hlutfall 65 ára og eldri af íbúafjölda, 1980, 2000 og 2050  
Ísland og Evrópusambandið samanborin

	Karlur			Konur		
	1980	2000	2050	1980	2000	2050
Ísland	8.8	10.4	20.2	11.0	12.7	22.8
ES – meðaltal						
25 aðildarríkja	10.9	13.1	26.9	16.0	18.5	32.0

Heimild: Eurostat



Tafla V5  
Lífeyrisloforð í OECD-ríkjum um árið 2045, að óbreyttu kerfi  
Eftir skatta (*net replacement rate*)

	Meðaltekjur	Lágtekjufólk	Hátekjufólk	Miðtekjur
Grikkland	110.1	113.6	107.0	111.1
Tyrkland	104.0	101.0	108.3	103.4
Ungverjaland	102.2	94.7	98.5	96.5
Holland	96.8	97.0	94.8	105.3
Lúxemborg	96.2	107.6	91.0	98.0
Austurríki	90.9	90.4	66.4	90.6
Danmörk	86.7	132.7	72.2	94.1
Spánn	84.5	82.0	72.4	84.2
Ísland	84.2	110.9	79.7	86.9
Ítalía	77.9	81.8	79.3	77.9
Pólland	74.9	74.5	77.1	74.8
Slóvakía	72.9	66.4	76.7	71.7
Kórea	71.8	106.1	50.7	77.8
OECD meðaltal	70.1	83.8	60.7	72.2
Noregur	69.3	77.1	55.1	70.0
Portúgal	69.2	81.6	73.7	67.4
Finnland	68.8	77.4	70.5	68.0
Tékkland	64.4	98.8	40.2	70.3
Sviss	64.3	75.0	35.1	68.8
Svíþjóð	64.0	81.4	73.9	66.2
Frakkland	63.1	78.4	55.4	62.8
Belgía	63.0	77.3	40.7	64.4
Þýskaland	58.0	53.4	44.4	57.3
Kanada	57.4	89.2	30.8	62.8
Ástralía	56.4	83.5	40.8	61.7
Bandaríkin	52.4	67.4	43.2	55.3
Nýja Sjáland	41.7	81.4	23.2	48.6
Bretland	41.1	66.1	24.0	45.4
Japan	39.2	52.5	31.3	41.5
Írland	38.5	65.8	23.5	44.4
Mexíkó	38.3	50.3	40.0	37.9

Heimild: OECD, Pensions at a Glance 2007

**Tafla V6**  
 Þróun útgjalda vegna lífeyrstrygginga almannatrygginga og lífeyrissjóða  
 1990 til 2007 (% af VLF)

	Lífeyrstryggingar almannatrygginga	Útgreiðsla lífeyrissjóðanna	Samtals lífeyrisgreiðslur, % af VLF
1990	2.3	1.6	3.9
1991	2.7	1.6	4.3
1992	2.5	1.8	4.3
1993	2.6	1.9	4.5
1994	2.5	1.9	4.4
1995	2.6	2.0	4.6
1996	2.6	2.3	4.9
1997	2.5	2.4	4.9
1998	2.5	2.4	4.8
1999	2.5	2.6	5.1
2000	2.7	2.8	5.4
2001	2.5	2.9	5.4
2002	2.6	3.2	5.8
2003	3.1	3.4	6.5
2004	3.1	3.4	6.5
2005	3.0	3.4	6.4
2006	2.8	3.4	6.2
2007	2.9	3.6	6.5
2008	2.9	--	--

Heimild: Tryggingastofnun – Staðtölur almannatrygginga

**Tafla V7**  
 Útgjöld til ellilífeyris- og örorkumála á Norðurlöndum, árið 2006  
 % af vergri landsframleiðslu og útgjöld á íbúa og lífeyrisþega

	Danmörk	Finnland	Ísland	Noregur	Svíþjóð
<b>Eldri borgarar:</b>					
Útgjöld alls v. eldri borgara í % VLF	10,7	8,7	6,0	6,6	11,4
Ellilífeyrisgreiðslur á íbúa	2.574	2.066	1.338	2.019	2.660
Ellilífeyrisgreiðslur á lífeyrisþega	13.682	10.553	12.667	14.362	13.991
Þjónusta við hvern eldri borgara	3.499	1.595	5.020	4.823	4.299
Alls í lífeyri og þjónustu á íbúa	3.105	2.321	1.924	2.728	3.404
<b>Öryrkjar</b>					
Útgjöld alls v. öryrkja í % VLF	4,2	3,2	3,3	4,2	4,5
Örorkulífeyrisgreiðslur á íbúa	848	616	717	1.422	779
Örorkulífeyrir á hvern öryrkja	14.080	9.270	14.636	14.259	11.834
Þjónusta á íbúa	374	242	332	299	555
Alls í lífeyri og þjónustu á íbúa	1.223	858	1.049	1.721	1.334

Heimild: NOSOSKO 2008

Tafla V8  
Útgjöld norrænna þjóða vegna ellilífeyris árin 2000 og 2005 (% VLF)

	2000	2005
Danmörk	10.7	11
Finnland	7.8	8.7
Ísland	5.5	6.1
Noregur	7.3	6.9
Svíþjóð	11.7	11.8

Heimild: OECD (gagnasafn á [www.oecd.org](http://www.oecd.org))

Tafla V9  
Útgjöld norrænna þjóða vegna örorkumála árin 2000 og 2005 (% af VLF)

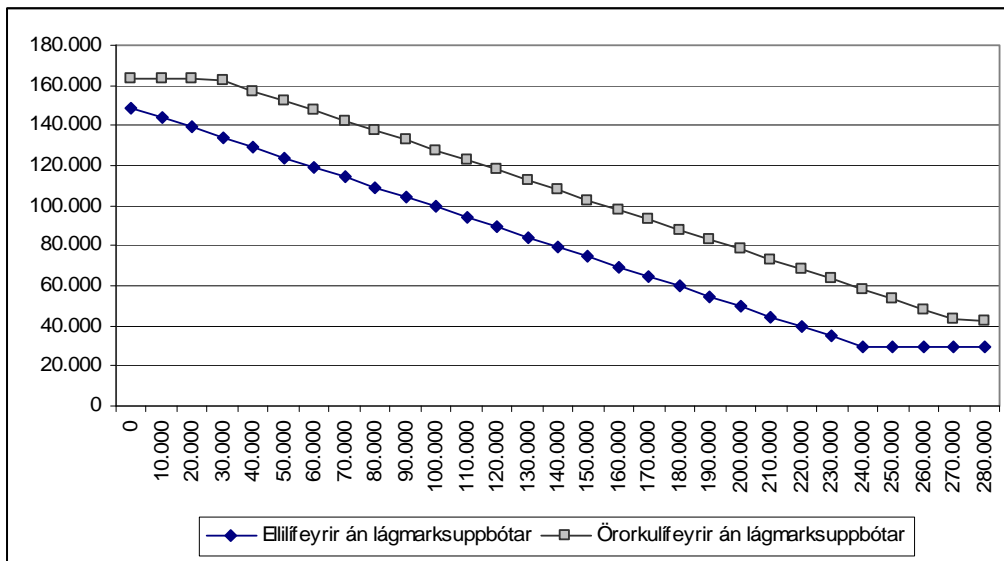
	2000	2005
Danmörk	3.4	4.2
Finnland	3.4	3.3
Ísland	2.7	3.2
Noregur	4.1	4.5
Svíþjóð	3.7	4.8

Heimild: OECD (gagnasafn á [www.oecd.org](http://www.oecd.org))

Tafla V10  
Lífeyrisþegar á vinnualdri og eftirlaunaaldri á Norðurlöndum  
Hlutfall viðkomandi aldurshópa sem þiggja lífeyrisgreiðslur í árslok

	Danmörk 2006	Færeyjar 2007	Finnland 2007	Ísland 2006	Noregur 2007	Svíþjóð 2007
<b>Karlar</b>						
16-39 ára	1.3	1.5	2.0	2.7	2.4	2.2
40-49 "	4.6	3.2	5.6	5.7	7.0	6.4
50-54 "	7.5	5.4	11.8	7.5	11.9	11.0
55-59 "	9.0	8.8	21.1	9.0	17.8	15.7
60-62 "	39.8	15.1	45.1	12.3	29.6	29.6
63-64 "	68.2	14.4	83.6	16.8	51.4	48.7
65-66 "	96.8	20.0	100.8	49.6	63.1	98.8
67+ "	103.1	103.5	104.9	99.2	105.2	107.0
Alls	23.7	18.8	27.1	16.9	27.2	27.8
<b>Konur</b>						
16-39 ára	1.1	1.5	1.6	4.2	2.9	3.0
40-49 "	5.0	5.3	4.7	10.0	10.6	11.4
50-54 "	9.4	10.3	9.6	12.0	18.1	19.2
55-59 "	12.3	14.0	18.5	15.8	26.9	27.7
60-62 "	57.3	24.3	47.3	21.2	39.9	44.5
63-64 "	83.3	30.6	84.0	26.9	60.0	64.5
65-66 "	100.8	31.8	102.1	61.5	67.7	98.4
67+ "	101.2	103.5	104.2	100.6	104.2	104.4
Alls	29.6	25.8	32.8	23.2	31.7	35.7
<b>Karlar og konur</b>						
16-39 ára	1.2	1.5	1.8	4.2	2.7	2.6
40-49 "	4.8	4.2	5.2	7.7	8.8	8.9
50-54 "	8.4	7.7	10.7	9.6	15.0	15.1
55-59 "	10.7	11.3	19.8	12.3	22.2	21.7
60-62 "	48.6	19.2	46.2	16.6	34.7	37.0
63-64 "	75.8	22.2	83.8	21.9	55.7	56.6
65-66 "	98.9	25.4	101.5	55.8	65.5	98.6
67+ "	102.0	103.5	104.5	100.0	104.6	105.5
Samtals	26.7	22.1	30.0	20.0	28.0	31.8

Heimild: NOSOSKO 2008



Mynd V2: Munur elliðlífeyris og örorkulífeyris TR 1. janúar 2009, án lágmarksframfærslutryggingar.  
Greint eftir upphæð lífeyrissjóðstekn

## Fyrri tillögur Verkefnisstjórnarinnar sem framkvæmdar voru á árinu 2008.

VEA 12. september 2008

### Tillögur Verkefnisstjórnar um endurskoðun almannatrygginga (VEA) um lágmarksframfærslutryggingu lífeyrisþega

Verkefnisstjórn um endurskoðun almannatrygginga hefur fjallað um setningu lágmarksframfærslutryggingar fyrir lífeyrisþega, í samræmi við erindi félags- og tryggingamálaráðuneytisins til stjórnarinnar (dags. 10. apr. 2008). Megin viðfangsefni verkefnisstjórnarinnar er að gera tillögu um nýskipan lífeyriskerfisins með róttækum breytingum á almannatryggingakerfinu. Verkefnisstjórnin telur að á meðan því starfi er ekki lokið sé eðlilegt að gera tillögu um lágmarksframfærslutryggingu með fyrirvara um breytingar í ljósi lokaniðurstöðu verkefnisstjórnarinnar til samræmingar, ef þörf krefur. Lágmarksframfærslutryggingin er það sem öllum lífeyrisþegum er tryggt að lágmarki (það sem á öðrum Norðurlöndum er kallað *minimum garanti* eða *garantipension*).

Verkefnisstjórnin gerir eftirfarandi tillögu sem gildi frá 1. september 2008 og leggur fram mat á kostnaði við hana:

#### **Tillaga um lágmarksframfærslutryggingu lífeyrisþega:**

Þeir einhleypu einstaklingar í hópi lífeyrisþega sem eru með undir 150 þús. kr. á mánuði verði hækkaðir í **150 þús. kr.** með sérstakri uppbót á lífeyrisgreiðslur almannatrygginga frá 1. september 2008. Hjón sem eru undir 128 þús. kr. hvort á mánuði verði hækkuð í **128 þús. kr.** Þannig verði einhleypum lífeyrisþegum tryggðar minnst 150 þús. kr. í samanlagðar tekjur frá almannatryggingum, lífeyrissjóðum, af fjármagnstekjum, uppbót á eftirlaun eða atvinnu. Hjónum verði samanlagt tryggðar að lágmarki **256.000 krónur** á mánuði í heildartekjur.

**Kostnaður** við þessa aðgerð er um **217 m.kr. á ári**, sem kemur til viðbótar um **500 m.kr.** kostnaði við Uppbót á eftirlaun sem tók gildi 1. ágúst. Samanlagður kostnaður við lágmarksframfærslutrygginguna yrði því um **717 milljónir króna.**

#### **Verð- og kaupmáttartrygging lágmarksins yfir tíma:**

Lágmarksframfærslutryggingin hækki eftir þeim reglum er nú gilda um hækkun lífeyris almannatrygginga, þ.e. hækkun verði aldrei minni en nemur verðlagsbreytingum en taki að öðru leyti mið af launabreytingum í kjarasamningum. Í samræmi við þessar reglur kemur fyrsta hækkun til framkvæmda 1. janúar 2009.

#### **Greinargerð**

Úr yfirlýsing Félags- og tryggingamálaráðuneytis 27. mars:

“Félags- og tryggingamálaráðherra hefur einnig í samráði við forsætisráðherra ákveðið að fela nefnd sem vinnur nú að endurskoðun almannatrygginga að móta tillögur að sérstöku lágmarksframfærsluviðmiði fyrir lífeyrisþega og jafnframt flýta þeirri vinnu eins og kostur er. Lágmarksframfærsluviðmiðið taki meðal annars tillit til hækkunar lægstu launa í nýgerðum kjarasamningum og liggi fyrir eigi síðar en 1. júlí 2008.”

Verkefnisstjórnin telur nauðsynlegt að þetta verkefni sé skoðað í samhengi við endurskoðun almannatrygginga, með einföldun kerfisins og kjarabótum til lífeyrisþega, sem er megin verkefni stjórnarinnar. Að hluta er úr vöndu að ráða að setja lágmark á greiðslur til lífeyrisþega áður en niðurstaða um nýja hönnum kerfisins liggur fyrir. Þó er til bráðabirgða hægt að setja lágmarksframfærslutryggingu, þ.e. sem upphæð óskerts lífeyris fyrir lífeyrisþega sem engar aðrar tekjur hefur. Meðfylgjandi tillaga verkefnisstjórnarinnar beinist að þessu. Upphæð endanlegu tillögunnar ræðst af því svigrúmi sem er í ramma fjárlaga að þessu sinni.

Ekkert opinbert framfærsluviðmið er í notkun á Íslandi og reyndar mjög umdeilt hvernig að slíku gæti verið staðið (sbr. skýrslu Viðskiptaráðuneytisins, *Kostir og gallar útgáfu neysluviðmiðs fyrir Ísland*, frá 2006). Verkefnisstjórnin fékk á sinn fund sérfræðinga um málefnið og fulltrúa helstu hagsmunasamtaka. Ljóst var að ekki er samstaða nú um að setja saman slíkt almennt neysluviðmið. Auk þess krefst slík leið mun meiri fagvinnu og tíma en Verkefnisstjórn um endurskoðun almannatrygginga hefur yfir að ráða nú.

Þau viðmið sem nærtæk eru við þessar aðstæður eru einkum að setja lágmarkið við eitthvert tiltekið hlutfall af launum eða tekjum, í þeim anda sem ASÍ hefur mælt með, eða að miða við hvernig samsvarandi lágmark er nú á hinum Norðurlöndunum. Verkefnisstjórnin hefur í tillögu sinni hliðsjón af fyrri leiðinni.

Í ljósi þess að ríkisstjórnin hefur í málefnasamningi sínum sett sér þau markmið að bæta hag lífeyrisþega er lagt til að hækka lágmark lífeyrisgreiðslna frá því sem verið hefur. Það þýðir að lágmarkið verði hærra en lægstu laun, sem hefur verið viðmið síðustu ára. Verkefnisstjórnin gerir tillögu um að lágmarksframfærslutryggingin verði frá 1. september 150 þúsund krónur á mánuði og taki síðan hækkunum samkvæmt núgildandi reglum um lífeyrisgreiðslur almannatrygginga.

Eftirfarandi rök eru fyrir þessari tillögu:

1. Tillagan um 150 þúsund króna lágmark er nú um 3% hærra en lægstu laun á vinnumarkaði (daglaunatrygging ASÍ) og á næsta ári verður hún enn hærra hlutfall eftir hækkun 1. janúar.
2. Ef miðað er við grunnlaun verkafólks ("regluleg laun" samkvæmt launakönnunum Hagstofu Íslands) þá er 150 þús. kr. tillagan um 70% af grunnlaunum verkafólks.
3. Eftir hækkun lágmarksins 1. janúar 2009 verður lágmarkið fyrir einhleypa ellilífeyrisþega hærra á Íslandi en er í Svíþjóð og Finnlandi, en heldur lægra en í Danmörku og Noregi. Fyrir hjón verður Ísland hins vegar í öðru sæti, á eftir Noregi þar sem lágmarkið er hæst.

Reykjavík 12. september 2008

Stefán Ólafsson, formaður

Ágúst Þór Sigurðsson

Hrafn Magnússon

Ragnheiður Elín Árnadóttir

Sigríður Lillý Baldursdóttir

Félagsmálaráðherra  
fr. Jóhanna Sigurðardóttir  
Hafnarhúsinu v/ Tryggvagötu  
150 Reykjavík

Reykjavík, 30. nóvember 2007

### **Tillögur verkefnisstjórnar um fyrstu aðgerðir til að bæta hag aldraðra og öryrkja**

Hinn 1. janúar 2008 munu málefni aldraðra og almannatryggingar flytjast frá heilbrigðisráðuneyti til félagsmálaráðuneytis. Í samræmi við það og stefnufirlýsingu ríkisstjórnarinnar frá 23. maí sl. var skipað fimm manna verkefnisstjórn til að vinna heildstæðar tillögur um fyrstu aðgerðir, langtíma stefnumótun og nauðsynlegar lagabreytingar varðandi þá heildarendurskoðun almannatryggingalöggjafarinnar sem framundan er.

Verkefnisstjórnin var skipuð hinn 1. október sl. og eiga undirritað sæti í henni. Þá hafa ráðuneytisstjórnar heilbrigðisráðuneytisins og félagsmálaráðuneytisins, þær Berglind Ásgeirsdóttir og Ragnhildur Arnþótsdóttir, starfað með verkefnisstjórninni, auk hagfræðings félagsmálaráðuneytisins, Sigríðar I. Ingadóttur. Samhlíða verkefnisstjórninni hefur starfað ráðgjafahópur skipaður fulltrúum hagsmunaaðila.

Samkvæmt erindiðbréfi verkefnisstjórnarinnar átti hún að skila félagsmálaráðherra samræmdum tillögum í samræmi við stefnufirlýsingu ríkisstjórnarinnar, annars vegar fyrir 1. desember 2007 varðandi eðlilegar fyrstu aðgerðir og hins vegar fyrir 1. nóvember 2008 varðandi heildarendurskoðun almannatryggingalöggjafarinnar. Þess var sérstaklega getið að verkefnisstjórn og ráðgjafahópur væri ekki falið að skoða samspil skatta og lífeyris.

Á þeim tveimur mánuðum sem liðnir eru frá skipan verkefnisstjórnarinnar hafa verið haldnir nju fundir. Þar sem ekki figgur fyrir hve miklum fjármunum er ætlað til fyrstu aðgerða leggur verkefnisstjórn til eftirfarandi möguleika, ásamt kostnaðarmati í fylgiskjali.

Verkefnisstjórnin vekur athygli á því að í stefnufirlýsingu ríkisstjórnarinnar er ekki með beinum hætti gert ráð fyrir hækkun fritekjumarks vegna atvinnutekna örorkulífeyrisþega, né 25 þúsund króna lágmarksgreiðslum á mánuði frá lífeyrissjóði til þeirra. Þar er heidur ekki tekið fram að fritekjumark á lífeyrissjóðstekjur taki til örorkulífeyrisþega.

Þessar aðgerðir eru engu að síður kostnaðarmetnar fyrir báða hópa, enda telur verkefnisstjórn að kjör og stöðu þessara hópa verði að skoða í samhengi. Einnig telur verkefnisstjórn mikilvægt að gæta þess að samhljómur sé í tillögum verkefnisstjórnar og fyrirhuguðum breytingum á stoð- og lífeyriskerfi öryrkja, eða þeirra sem hafa skerta vinnufæmi, sem nú er fjallað um í örorkumatsnefnd forsætisráðherra.

Tillögur eru að meginastofni byggðar á stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar.

- Skerðing tryggingarbóta vegna tekna maka verði afturmin.
- Hækkun frítekjumarks vegna atvinnutekna fyrir aldurshópin 67 - 70 ára í allt að 1.200 þús. á ári.
- Ríkissjóður tryggi ellilífeyrisþegum lífeyri að lágmarki 25 þúsund krónur á mánuði frá lífeyrissjóði eða sambærilega réttarbót með öðrum hætti.
- Alit að 300 þús. kr. frítekjumark verði sett á lífeyrissjóðstekjur eldri borgara gagnvart skerðingum í almannatryggingakerfinu.
- Auk þess verði gripið til aðgerða til að draga úr of- og vangreiðslum tekjutengdra bóta lífeyrstrygginga, hækkun vasapeninga samhliða afnámi frítekjumarks þeirra, verði ekki farið í greiðslu 25 þús. frá lífeyrissjóði. Kostnaðarmat vegna þeirra aðgerða kemur einnig fram í sama fylgiskjafi.

Í tengslum við lokatillögur verkefnisstjórnar 1. nóv. 2008 um heildarendurskoðun almannatrygginga kæmi m.a. til eftirfarandi aðgerða:

- Almennar skerðingarhlutföll í almannatryggingakerfinu lækki.
- Tekjutengingar vegna séreignarsparnaðar verði feiklar niður.

Í stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar er kveðið á um að ríkissjóður tryggi ellilífeyrisþegum lífeyri að lágmarki 25.000 kr. á mánuði frá lífeyrissjóði. Þessi leið hefur verið mikið rædd á fundum verkefnisstjórnarinnar, m.a. hvort hún skuli einnig ná til dryrkja og hvort aðrar tekjur viðkomandi skuli skerða þessar greiðslur lífeyrissjóðanna. Aðgerðin mun ekki stuðla að einföldun kerfisins en hún mun sannanlega bæta að einhverju leyti hag þeirra sem hafa engar eða lágar tekjur úr lífeyrissjóðum. Hún gæti einnig skilað þeim sem hafa háar atvinnutekjur og/eða fjármagnstekjur jafnvel meiri aukningu ráðstöfunarfjár, en það er þó háð útfærslu. Þrjár leiðir eru kostnaðargreindar í meðfylgjandi töflu (A1, A2 og A3). Það var samdóma álit verkefnisstjórnar að ef farið yrði í þessa aðgerð verði Stofnumarsjóði lífeyrisréttinda fallið að sjá um greiðslur umræddrar uppþótar og ef til skerðingar kæmi á þessum greiðslum færi hún fram eftir á í gegnum skattkerfið.


Þess skal getið sérstaklega að afnám tenginga vegna tekna maka þarf að gerast samhliða eða áður en skerðingarhlutföll tekjutryggingar er lækkað, því annars er hættu á að bætur hluta lífeyrisþega hækki og lækki síðan aftur.

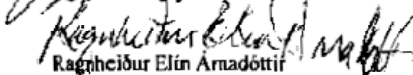
Vakin er athygli á því að séreignarsparnað þarf að merkja sérstaklega hjá skattyfirvöldum áður en hægt er að aftengja hann skerðingu tekjutryggingar. Sú breyting þarf því að gerast með nokkrum fyrirvara.


Verkefnisstjórnin þrekar að hún mun áfram vinna að endurskoðun og einföldun almannatryggingakerfisins og skila heildstæðum tillögum fyrir 1. nóvember 2008.

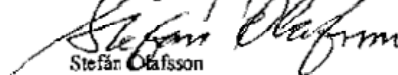
Virðingarfyllt

  
Sigríður Líllý Baldursdóttir, formaður

  
Guðrún Þórunn Sigrúnsson

  
Ragnheiður Elín Arnadóttir

  
Hrafn Magnússon

  
Stefán Ólafsson



### Kostnaðarmat aðgerða til þess að bæta hag eilífeyrisþega og öryrkja

Allar upphæðir eru í milljónum króna

Aðgerðir sem nefndar eru í stefnufrýðingu ríkisstjórnarinnar	Kostnaður á ári fyrir skatt Eiðilíf. Örorðkullíf. Samtals	Kostnaður á ári eftir skatt Eiðilíf. Örorðkullíf. Samtals
Skæring tryggingarþóta vegna tækna mæki verði afluamin.	550 1.250 1.800	354 804 1.157
Stærft verði að hækkun fritekjumarks vegna atvinnutekna fyrir aldursþöpin 67 - 70 ára (m.v. 1.200.000 á ári).	120 400 520	77 257 334
Almannatryggingakerfinu lækki í 35%.	830 370 1.200	534 238 771
Stærft skal að því að ríkisjóður tryggir eilífeyrisþegum lífeyn að lágmarki 25 þúsund krónur á mánuði frá lífeynisjóði		
A1. Allar eigin tekjur skerða þessar greiðslur með 100% vægi nema fjármagnstekjur sem skerða með 50% vægi	600 950 1.550	400 600 1.000
A2. Greiðslan stæfir ekki sérstökum skæringum gagnvart öðrum tekjum	1.000 1.500 2.500	643 964 1.607
A3. Fjármagnstekjur skerða með 50% vægi og atvinnutekjur umfram 1.200 þús./ári skerða að fullu.	650 1.180 1.830	425 600 1.225
Skæring verði hvort undanskilla megji hluta af lífeynisjóðstekjum eldri borgara skæringum í almannatryggingakerfinu. Fritekjumark á lífeynisjóðstekjum (m.v. 300.000 kr á ári).	2.616 800 3.416	1.682 514 2.196
<b>Samtals skv. orðalagi stefnufrýðingar (m.v. útfærslu A2)</b>	<b>5.116 1.620 6.736</b>	<b>3.289 1.042 4.331</b>
<b>Samtals með örorkulífeyrisþegum (gráir reitir, m.v. útfærslu A2)</b>	<b>5.116 4.320 9.436</b>	<b>3.289 2.777 6.065</b>

Aðrar aðgerðir	Kostnaður á ári fyrir skatt Eiðilíf. Örorðkullíf. Samtals	Kostnaður á ári eftir skatt Eiðilíf. Örorðkullíf. Samtals
Aðgerðir til að draga úr of- og vangreiðslum		
a. 90.000 kr. fritekjumark á fjármagnstekjum á ári	150 50 200	96 32 129
b. "Felli á krónunni" eytt	150 50 200	96 32 129
c. Aukin fræðsla og greining	45 5 50	0 0 0
Hækkun vasápeninga samhliða afnámi fritekjumarks	5 25 30	3 16 19
Afnám lenginga lífeynisgreiðslna við séreignisþáttmeð álgiskun að ræða þar sem ekku liggja fyrir gögn um þennan kostnað	350 130 539	231 84 374
<b>Samtals</b>	<b>350 130 539</b>	<b>231 84 374</b>

Aðgerðir stefnufrýðingar og aðrar aðgerðir	Kostnaður á ári fyrir skatt Eiðilíf. Örorðkullíf. Samtals	Kostnaður á ári eftir skatt Eiðilíf. Örorðkullíf. Samtals
Samtals skv. orðalagi stefnufrýðingar	5.466 1.750 7.275	3.520 1.126 4.705
Samtals með örorkulífeyrisþegum (gráir reitir)	5.466 4.450 9.975	3.520 2.861 6.439
<b>Mismunur</b>	<b>0 2.700 2.700</b>	<b>0 1.735 1.734</b>

### Kostnaðarmat aðgerða til þess að bæta hæg eilífeyrisþega og öryrkja

Akkr. upphæðir eru í milljónum króna

Aðgerðir sem nefndar eru í stefnumálningu ríkisstjórnanna	Kostnaður á ári fyrir skatt		Kostnaður á ári eftir skatt	
	Eilíf.	Örorkulíf.	Eilíf.	Örorkulíf.
Skering tryggingarbóta vegna tekna máka verði afluamin.	550	1.250	354	804
Stærri verði að hækka fritlekjumark vegna skulduleikna fyrir ákvarðunir 67 - 70 ára (m.v. 1.200.000 á ári)	120	520	77	334
Akkræmi skeringarmála í almannatryggingakerfinu lækkir í 30%.	830	370	534	238
Stærri skatt á því að ríkissjóður tryggir eilífeyrisþegum lífeyri að lagnaki 25 þúsund krónur á mánuði frá lífeyrisjóði				
A1. Allar elgín tekjur skerða þessar greiðslur með 100% vaxi nema fjármagnstekjur sem skerða með 50% vaxi	600	1.000	400	1.000
A2. Grenslan sáttir ekki skeringum gegnvalt öðrum tekjum	1.000	2.500	643	1.607
A3. Fjármagnstekjur skerða með 50% vaxi og skulduleikur umfram 1.200 þús. /án skerða að fullu	650	1.800	425	1.225
Skreidd verði hvort undanskjala megi lítt af lífeyrisjóðatekjum eldri borgara skeringum í almannatryggingakerfinu (Fritlekjumark á lífeyrisjóðatekjum m.v. 300.000 kr. á ári)	2.616	3.416	1.682	2.196
<b>Samtals skv. orðalagi stefnumálningu (m.v. úttæslu A2)</b>	<b>5.116</b>	<b>6.736</b>	<b>3.269</b>	<b>4.331</b>
<b>Samtals með örorkulífisþegum (grár reitir, m.v. úttæslu A2)</b>	<b>5.116</b>	<b>9.436</b>	<b>3.269</b>	<b>2.777</b>

Aðrar aðgerðir	Kostnaður á ári fyrir skatt		Kostnaður á ári eftir skatt	
	Eilíf.	Örorkulíf.	Eilíf.	Örorkulíf.
Aðgerðir til að draga úr of- og vaxgreiðslum				
a. 30.000 kr. fritlekjumark á fjármagnstekjum á ári	150	200	96	129
b. "Féll á kröpunni" eyrt	150	200	96	129
c. Aukin fræðsla og greining				
Hækkað vaxspenningur samhlöð á almannatryggingum	45	50	35	4
Aukin tengingar lífeyrisþegum við aðrir vaxspenningar (því um ágiskun að reða þar sem ekki liggja fyrir gögn um þennan kostnað)	5	30	3	16
<b>Samtals</b>	<b>350</b>	<b>530</b>	<b>231</b>	<b>84</b>

Aðgerðir stefnumálningu og aðrar aðgerðir	Kostnaður á ári fyrir skatt		Kostnaður á ári eftir skatt	
	Eilíf.	Örorkulíf.	Eilíf.	Örorkulíf.
Samtals skv. orðalagi stefnumálningu	5.466	7.276	3.520	4.705
Samtals með örorkulífisþegum (grár reitir)	5.466	9.976	3.520	6.439
<b>Millanmur</b>	<b>0</b>	<b>2.700</b>	<b>0</b>	<b>1.735</b>

## Sérálit og athugasemdir

Ragnar Árnason, staðgengill Ragnheiðar Elínar Árnadóttur, stendur ekki að tillögum verkefnisstjórnarinnar og skilaði eftirfarandi séráliti:

Í skipunarbréfi var verkefnisstjórn falið að vinna heildstæðar tillögur í samræmi við stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnar Geir Haarde frá 23. maí 2007. Í téðri stefnuyfirlýsingu er m.a. tekið fram að sértaklega skuli skoða samspil skatta, tryggingarbóta, greiðslna úr lífeyrissjóðum og atvinnutekna einstaklinga til að tryggja meiri sanngirni og hvetja til tekjuöflunar og sparnaðar.

Í þeirri skýrslu sem gerð hefur verið, hefur þetta samspil lítið eða ekki verið skoðað og alls ekki í heild, enda endurspeglar tillögurnar ekki slíka skoðun eða viðleitni til hvetja til tekjuöflunar og sparnaðar. M.a. tel ég að tillögurnar sem lagðar hafa verið fram hafi eftirfarandi í för með sér, komist þær til framkvæmda:

1. Verulega hækkun virkra jaðarskatta (upp í háa hlutfallstölu) á vissum tekjubílum og þar með hvata til að sama skapi minna vinnuframlags og þar með sparnaðar.
2. Áframhaldandi skerðingu grunnlífeyris úr sameiginlegum sjóðum hafi viðkomandi sparað í lífeyrissjóði. Þetta felur í raun í sér tvísköttun lífeyrisgreiðslna og dregur því úr lífeyrissparnaði og því vinnuframlagi sam hann skapar. Þessi skerðing grefur jafnframt undan lífeyriskerfinu og veikir það.
3. Enda þótt í þessum tillögum sé gert ráð fyrir nokkurri hækkun á frítekjumarkna lífeyristekna og annarra tekna í óskilgreindri framtíð er óvíst að sú hækkun, sem er í krónum, verði umtalsverð ef þá nokkur þegar þar að kemur, og en óvissara að hún komi nokkru sinni til framkvæmda.
4. Þar við bætist að vegna fyrirsjáanlegra hækkana á greiðslum úr lífeyrissjóðskerfinu falla mun fleiri í flokk meiri skerðingar vegna lífeyristekna í framtíð en nú er. Því verður heildarskerðingin sennilega mun meiri fyrir marga en nú virðist. Þetta jafngildir skattahækkun og skapar að sama skapi aukinn hvata til að draga úr vinnuframlagi og sparnaði.
5. Sú lækking bóta í almannatryggingarkerfinu sem stafar af tekjum viðkomandi og lagt er til að haldi áfram felur í raun í sér viðbótartekjuskatt fyrir tekjuþega á viðkomandi tekjubílum (bæði fyrir og eftir lífeyristöku) og miklum mun meiri stighækkun tekjuskattkerfisins í heild en gert er ráð fyrir þegar löggjafinn fjallar um tekjuskattkerfið. Fyrir liggur að tekjuskattar draga úr vinnuframlagi og stighækkandi tekjuskattar leiða til þrepa (oft mjög hárra) í jaðarsköttum, sem hafa vinnuletjandi áhrif til viðbótar.
6. Nýlegar breytingar á tekjuskattkerfinu hækka virka jaðarskatta og flækja samspil þess við bótakerfið enn frekar en fyrr. Þessi skýrsla tekur ekkert tillit til þessa og lætur eins og tekjuskattkerfið sá það sem gildi á árinu 2008.
7. Nauðsynleg hefði verið í þessari skýrslu að skoða vandlega heildartekjur með bótum og bætur eftir skatta bæði á grundvelli ævitekna. Hefði það verið gert hygg ég að í ljós hefði komið talsvert óhagstæðari mynd af því hvatakerfi til vinnu, náms og sparnaðar sem í tryggingarkerfinu og breytingum þeim sem skýrslan gerir tillögur um, en stjórnvöld almennt átta sig á.

Allt þetta vinnur að mínu viti beinlínis gegn þeim fyrirmælum sem gefnar voru í skipunarbréfi verkefnisstjórnarinnar, þ.e. dregur úr tekjuöflun og sparnaði í stað þess að hvetja til þessa.

Með því að draga úr hvata til vinnu og sparnaðar, eru þessar tillögur, komist þær til framkvæmda, beinlínis til þess fallnar að draga úr þjóðarframleiðslu og vexti hennar til framtíðar. Vegna þessara neikvæðu áhrifa á þróun þjóðarbúsins, kann svo að fara, að hagur þeirra tekjuhópa, sem tillögunum er ætlað að hlúa sérstaklega að, verði í rauninni lakari í framtíðinni en hann er nú. Þetta hefur hins vegar ekki verið skoðað af verkefnisstjórninni.

Að lokum tel ég að spár um að tillögum þessum fylgi ekki útgjaldaukning fyrir ríkissjóð og jafnvel sparnaður vegna aukinnar skilvirkni séu byggðar á afar veikum grunni og geti hæglega reynst rangar.

29. September 2009, Ragnar Árnason

### Athugasemd formanns

Ragnar Árnason kom að starfinu á seinni stigum vegna forfalla annars meðlims hópsins. Hann gerðist strax talsmaður mjög óvenjulegra sjónarmiða. Til dæmis lagði hann til að almannatryggingar yrðu lagðar af, sem bestu leið til einföldunar kerfisins, og að allir lífeyrisþegar fengju sömu upphæð frá almannatryggingum óháð öðrum tekjum. Slík leið myndi lækka stórlega tekjur þeirra lífeyrisþega sem litlar aðrar tekjur hafa og myndi senda stóran hóp lífeyrisþega langt undir fátæktarmörk. Um leið myndu lífeyristekjur hátekjuhópa hækka mikið. Þessu var hafnað enda gengur það þvert á þau markmið sem ríkisstjórnin setti hópnum, þ.e. að bæta meira hag lágtekjufólks en hátekjufólks. Almennatryggingar vestrænna þjóða greiða allar meira til tekjulægri hópa.

Ragnar fullyrðir að tillögurnar dragi úr hvata til vinnu og sparnaðar sem svo dragi úr þjóðarframleiðslu, vegna meintra mikilla jaðaráhrifa. Því er til að svara að í núverandi kerfi hafa verið mikil jaðaráhrif en það hefur ekki aftrað því að Íslendingar hafa bæði sparað mikið með séreignasparnaði og lífeyrissjóðum, og vinnuþátttaka lífeyrisþega hefur verið með allra mesta móti. Stefna hópsins um mikla einföldun kerfisins og verulega aukna notkun frítekjumarkna er öflug leið til að auka hvata til vinnu og sparnaðar og því er ályktunum RÁ vísað á bug. Fullyrðingar hans um vinnubrögð hópsins eru einnig í veigamiklum atriðum rangar.

# Umsagnir hagsmunaaðila

Félags- og tryggingamálaráðuneytið  
Hafnarhúsinu við Tryggvagötu  
150 REYKJAVÍK

Reykjavík, 22. október 2009  
Tilvísun: 200907-0010

## Efni: Umsögn Alþýðusambands Íslands um skýrslu VEA um nýskipan almannatrygginga

Alþýðusamband Íslands hefur haft til umsagnar skýrslu verkefnisstjórnar um nýskipan almannatrygginga. ASÍ tekur undir mikilvægi þess að einfalda kerfið og auka gangsæi, en leggur jafnframt mikla áherslu á að samspil almannatryggingakerfisins og almenna lífeyriskerfisins á vinnumarkaðinum sé hnökralaust og skilvirkt. ASÍ tekur undir með VEA að auka eigi notkun frítekjumarka til þess að hvetja m.a. atvinnuþátttöku og auka framkvæmdavirkni í kerfinu.

Alþýðusambandið leggur ríka áherslu á, að við endurskoðun almannatryggingakerfisins verði sett í forgang að hækka frítekjumark vegna lífeyrissjóðstekna í um 65-70 þúsund krónur á mánuði að núvirði. Þrátt fyrir að þeir erfiðleikar sem blasa við í efnahagsmálum nú geri kostnaðarsamar umbætur í almannatryggingakerfinu illframkvæmanlegar að sinni, er mikilvægt að stjórnvöld og aðila vinnumarkaðar geri með sér samkomulag nú þegar, með tímasettri áætlun, þannig að þegar þjóðarhagur vænkast verði það forgangsmál að hækka frítekjumark á lífeyrissjóðstekjur. Núverandi fyrirkomulag skerðinga, þar sem um 100% tekjutengingu verulegs hluta lífeyrissjóðstekna launafólks, grefur undan stoðum þess lífeyriskerfis sem byggt hefur verið upp á síðustu áratugum og ætlað er að verða grunnlífeyriskerfi landsmanna þegar það nær fullum þroska á næstu 15-20 árum. Allur meginþorri þeirra sjóðfélaga sem í dag fá lífeyrisgreiðslur úr lífeyrissjóðum fá greiðslur undir 60 þúsund krónum á mánuði. Eins og farið er yfir í skýrslu VEA, veldur samspil almannatrygginga og lífeyrissjóðstekna því nú að þeir einstaklingar sem hafa undir ríflega 60 þúsund krónum úr lífeyrissjóðum á mánuði njóta einskis ábata í auknum ráðstöfunartekjum af lífeyrissparnaði sínum. Þetta er óviðunandi og dregur veruleg úr hvata til þess að greiða inn í skyldusparnaðarkerfið. Hér er um tímabundin vanda að ræða sem leysist þegar lífeyrissjóðakerfið verður fullburða og meðalgreiðslur hækka en þar til þarf að brúa bilið þannig að lífeyrisþegar njóti ávinnings af þeim greiðslum sem þeir hljóta úr lífeyrissjóðunum.

Sömuleiðis er nauðsynlegt leiðrétta þá mismunun sem í dag er varðandi meðhöndlun almannatrygginga á tekjum úr mismunandi sparnaðarformum, þ.e. séreignarsparnaði, skyldusparnaði frá lífeyrissjóðunum og almennum sparnaði. Það er óviðunandi að tekjur úr lífeyrissjóðum séu meðhöndlaðir þannig að þeir sem greitt hafi skyldusparnað til lífeyrissjóða séu í reynd skattlagðir mun þyngra en þeir sem eiga frjálsan sparnað. Þetta grefur sömuleiðis undan samtryggingarkerfi lífeyrissjóðanna og er brýnt að lagfæra við endurskoðun almannatrygginga.

Í skýrslu VEA er einnig tæpt á hugmyndum um breytingar á örorku og endurhæfingarmálum og vill Alþýðusambandið áréttu í því samhengi mikilvægi þess að sú vinna fari fram í fullu samráði við aðila vinnumarkaðarins og í samræmi við samkomulag aðila vinnumarkaðarins og stjórnvalda við gerð stöðugleikasáttmálans og þá vinnu sem unnin hefur verið við uppbyggingu Starfsendurhæfingarsjóðs og ráðgjafa sjúkrasjóða stéttarfélaganna.

Þá er einnig fjallað í tillögum VEA um nauðsyn þess að skoða breytta skipan stofna á sviði vinnu- og velferðarmála og lagt til í því samhengi að sameina t.a.m. starfsemi Tryggingastofnunar, Vinnueftirlits og Vinnumálastofnunar auk fleiri aðila undir einn hatt. Alþýðusambandið hefur lýst yfir miklum efasemdum og andstöðu við þessar hugmyndir og telur að byggt hafi verið upp viðamikið og öflugt kerfi samskipta á vettvangi vinnumarkaðarins með ágætu samstarfi aðila vinnumarkaðarins og stjórnvalda. Þar hafi aðilar vinnumarkaðarins tekið mikilvægt frumkvæði og axlað mikla ábyrgð. Mikilvægt er að byggja á styrkleikum þess kerfis sem hér er fyrir hendi og þróa það enn frekar í stað þess að skaða það með áformum líkt og þeim sem rætt er um í skýrslunni.

F.h. Alþýðusambands Íslands  
Gylfi Arnbjörnsson  
forseti ASÍ

Félags- og tryggingamálaráðherra  
Árni Páll Arnason  
Hafnarhúsinu við Tryggvagötu  
150 Reykjavík

Reykjavík 19. ágúst 2009

## **Efni: Umsögn um drög að skýrslu um nýskipan almannatrygginga.**

Ágæti ráðherra!

Hér kemur umsögn Öryrkjabandalags Íslands (ÖBÍ) um ofangreinda skýrslu. Bandalaginu barst hún í hendur mánudaginn 13. júlí og var beðið um svar fyrir 24. júlí. Óskaði bandalagið eftir fresti fram í miðjan ágúst við að veita umsögnina vegna sumarleyfa og var það veitt.

Aðalstjórn bandalagsins kom saman miðvikudaginn 12. ágúst til að fjalla um málið og var Stefán Ólafsson formaður nefndarinnar fenginn til að halda framsögu. Það var almenn skoðun aðalstjórnarmanna að breytingarnar sem kynntar voru gætu einfaldað og gert almannatryggingakerfið gegnsærra og skilvirkara.

Að mati framkvæmdastjórnar bandalagsins er forgangsverkefni að draga úr tekjuskerðingum og ná til baka þeim skerðingum sem hafa komið til framkvæmda síðustu mánuði. Skerðingar vegna lífeyrissjóðstekna og fjármagnstekna koma nú grimmilegar niður en áður á fólki sem sífellt á erfiðara með að láta enda ná saman vegna almennra hækkana sem átt hafa sér stað í þjóðfélaginu. Því fögnum við því að umrædd skýrsla sé komin fram, því þar eru lagðar ákveðnar línur varðandi nýskipan í almannatryggingakerfinu. Breytingar sem fyrirhugaðar eru á kerfinu mega á engan hátt skerða þau réttindi sem fólk hefur í dag. Það er ákveðin hætta við kerfisbreytingar sem þessar að kjör öryrkja verði skert. Því viljum við leggja ofur áherslu á að öryrkjar þola á engan hátt meiri skerðingar.

Öryrkjabandalag Íslands fer þess á leit við ráðherra að ÖBÍ verði þátttakandi með virkum hætti í frekari þróun og vinnslu við einföldun á almannatryggingakerfinu. Þó grunnmyndin sé komin eru enn mörg atriði sem skýra þarf betur og nánar.

Að lokum vill ÖBÍ leggja áherslu á nokkur atriði sem skipta máli við einföldunina:

### **Aldurstengd örorka.**

Bótaflokkurinn aldurstengd örorka er afar mikilvægur bótaflokkur fyrir þá sem fæðast eða fatlast snemma á lífsleiðinni og hafa ekki náð að vinna sér inn réttindi í lífeyrissjóðum. Þennan hóp verður að passa sérstaklega í nýju almannatryggingakerfi. Það má með mörgum rökum halda því fram að fyrrgreindur hópur eigi að fá hærri greiðslur úr almannatryggingum en aðrir vegna stöðu sinnar. Þetta kemur fram í skýrslunni en við viljum leggja sérstaka áherslu á það. ÖBÍ leggur jafnframt áherslu á að aldurstengd örorka skerðist ekki vegna tekna og haldi áfram eftir 67 ára aldur.

### **Fjármagnstekjur.**

Skerðingar vegna fjármagnstekna hafa komið mjög illa við marga. ÖBÍ lítur á að hér sé um tvísköttun að ræða þar sem fyrst er dreginn frá fjármagnstekjuskattur og síðan eru bætur almannatrygginga skertar. Þetta fyrirkomulag letur fólk til ráðdeildar og sparnaðar og kemur sér mjög illa fyrir þá sem til að mynda hafa fengið slysabætur til að mæta sérþörfum vegna fötlunar og þar sem foreldrar hafa lagt fyrir í sjóði fyrir börn sín. Það er ljóst að ekki þarf háar upphæðir til að skerðingar verði verulegar, þar sem hér er um að ræða vexti og verðbætur. Það er mikilvægt að fólk komi sér upp varasjóðum til að geta mætt ófyrirséðum skakkaföllum hvað varðar húsnæði, bíl eða annað. Það kemur forsvarsmönnum ÖBÍ mjög á óvart að atvinnulausir og námsmenn mega hafa mun hærri fjármagnstekjur en lífeyrisþegar, þetta er ekki nefnt til að gengið sé að atvinnulausum og námsmönnum heldur er þetta sett fram út frá jafnræðisreglu.

### **Lífeyrissjóðstekjur.**

Eðli lífeyrissjóðstekna er að það eru keypt réttindi og því er um eignarétt að ræða, það er fólk hefur borgað í lífeyrissjóð til að vinna sér inn réttindi síðar á ævinni. Þess vegna þarf að leita allra leiða til að draga úr skerðingum sem verða á bótum almannatrygginga vegna tekna sem fólk fær úr lífeyrissjóðum. Jafnframt þarf að afnema með öllu skerðingar sem verða hjá lífeyrissjóðum vegna greiðslna úr almannatryggingakerfinu.

### **Frítekjumark vegna atvinnutekna.**

ÖBÍ leggur mikla áherslu á að frítekjumark vegna atvinnutekna verði til staðar í nýju kerfi. Það hvetur öryrkja til virkni á vinnumarkaði og stuðlar að því að fleiri sjá ávinning í því að gerast þátttakendur á vinnumarkaði. Samhliða frítekjumarkinu þarf að vera öflug starfsendurhæfing og markvissar aðgerðir til að skapa störf fyrir öryrkja á almennum vinnumarkaði. Viðhorf öryrkja til vinnu hefur verið jákvætt en skortur hefur verið á tækifærum, einnig þarf að fjölga hlutastörfum til muna.

### **Skerðingar vegna tekna maka.**

ÖBÍ telur mikilvægt að standa sérstaklega vörð um þau réttindi lífeyrisþega sem lúta að því að tekjur þeirra skerðast ekki vegna tekna maka. Það er mikilvægt að litið sé á hverja manneskju sem einstakling þegar um bætur almannatrygginga er að ræða. Þá leggur ÖBÍ til að fjölskyldustaða örorkulífeyrisþega hafi ekki áhrif á bætur almannatrygginga, því eins og staðan er í dag fá lífeyrisþegar sem eru í sambúð ekki heimilisuppbót sem gerir það að verkum að talsverður munur er á bótum þeirra sem búa einir og þeirra sem búa með öðrum. Skiptir ekki máli hvort fólk sé í formlegri sambúð eða búi með vini eða ættingja.

### **Vasapeningar.**

ÖBÍ telur að við fyrirhugaðar breytingar eigi að fella niður vasapeninga á stofnunum og einstaklingar sem búa á þeim fái óskertar bætur og greiði sjálfir húsaleigu og eðlilegan heimiliskostnað.

### **Sérstakir bótaflokkar.**

Í almannatryggingakerfinu eru sérstakir bótaflokkar eins og maka- og umönnunarbætur, bensinstyrkur og sérstök uppbót vegna lyfja- og læknskostnaðar hugsaðir til að mæta sérstökum aðstæðum og aukakostnaði. Við fyrirhugaða einföldun verður að taka tillit til þessara bótaflokka og mega þeir alls ekki falla niður við breytinguna og styrkjast frekar en hitt. Við leggjum áherslu á að bótaflokkar sem tilheyra lögum um félagslega aðstoð nr. 99/2007 séu sjálfstæðir bótaflokkar og greiðist fyrir utan nýja bótaflokkinn sem sérstök uppbót til framfærslu lífeyrisþega.

Að lokum vilja undirritaðir leggja ofur áherslu á að ÖBÍ verði þátttakandi í þeirri vinnu sem fram undan er við einföldun á almannatryggingakerfinu með hliðsjón af kjörorði Evrópusamtaka fatlaðra  
**Ekkert um okkur án okkar.**

Virðingarfyllt,

---

Halldór Sævar Guðbergsson  
formaður ÖBÍ

---

Guðmundur Magnússon  
varaformaður ÖBÍ

## LANDSSAMBAND ELDRI BORGARA

Langholtsvegur 111, 104 Reykjavík  
Kt.: 600989-4059; Fax: : +3545515835  
Sími: +3546986250; Netfang: leb@leb.is  
Heimasíða: www.leb.is

EFNI: Nýskipan almannatrygginga.

Landssamband eldri borgara (LEB) getur ekki skilað ítarlegu faglegu áliti um skýrslu endurskoðunarnefndar almannatrygginga á þeim stutta tíma, sem er til stefnu.

Fyrstu viðbrögð LEB eru þessi:

LEB er andvígt því að grunnlífeyrir eða ígildi hans falli niður. LEB telur, að allir ellilífeyrisþegar eigi rétt á grunnlífeyri eftir að hafa greitt til almannatrygginga með sköttum alla sína starfsævi. LEB vill ekki að almannatryggingar verði eins og fátækrafrámfærsla.

Endurskoðunarnefndin hefur lagt höfuðáherslu á það í vinnu sinni, að tillögur hennar leiddu ekki til aukinna útgjalda. Nefndin segir oftast en einu sinni að vegna krepunnar sé ekki unnt að leggja til aukin útgjöld. LEB telur að markmið endurskoðunar almannatrygginga eigi að vera að bæta kjör lífeyrisþega en ekki eingöngu hagræðing í kerfinu og tilfærslur innan kerfisins.

LEB telur, að tekjutilfærslur milli mismunandi hópa, með misháar tekjur, sé fremur verkefni skattakerfisins en almannatrygginga. Með því að endurskoðunar-nefndin treystir sér ekki til þess að flytja tillögur, sem bæta kjör lífeyrisþega almennt telur LEB koma til álita að fresta endurskoðun laga um almannatryggingar.

Einföldun bótaflokka og fækkun þeirra getur verið til bóta en ekki ef slík breyting leiðir til lækkunar á lífeyri aldraðra. LEB hefur ekki áhuga á hagræðingu, sem leiðir til lækkunar á lífeyri aldraðra.

Nefndin leggur til, að tekið verði upp 30 þús kr. frítekjumark vegna lífeyrissjóðs-tekna og stefnt að hækkun þess í 60 þús. síðar. LEB fagnar hverju skrefi á þessu sviði en telur, að lágmarksfrítekjumark eigi að vera 100 þús/mán. Frítekjumark fjármagnstekna ætti að vera hið sama, 100 þús, kr. Hins vegar leggst LEB algerlega gegn hugmyndum nefndarinnar um að þeir, sem hafi hærri lífeyrissjóðstekjur standi undir kostnaði við frítekjumark fyrir þá, sem hafa lágur lífeyrissjóðstekjur.

LEB leggst gegn öllum skerðingum á lífeyri aldraðra og telur með hliðsjón af því að tillaga 2b sé fýsilegri kostur fyrir aldraða en tillaga 2a.

Reykjavík 21. júlí 2009.

Fh. Landssambands eldri borgara  
Helgi K. Hjálmsón, formaður.

Félagsmálaráðherra Árni Páll Árnason  
Félagsmálaráðuneytinu,  
Hafnarhúsinu  
v/Tryggvagötu  
150 Reykjavík

Reykjavík 31. ágúst 2009

## Umsögn um skýrslu um endurskoðun almannatrygginga.

Landssamtökin Þroskahjálp hafa fengið til umsagnar „Drög að skýrslu um endurskoðun almannatrygginga“.

Skýrsla þessi sem er yfirlitamikil barst okkur 13. júlí og var óskað eftir umsögn samtakanna fyrir 24. júlí. Vegna sumarleyfa var óskað eftir fresti til 31. ágúst til að skila umsögninni. Samtökin beina þeim tilmælum til stjórnvalda að í framtíðinni verði hagsmunasamtökum gefinn eðlilegur tími til að vinna umsagnir sínar svo framarlega sem stjórnvöld óski eftir vandaðri umfjöllun.

Skýrsla þessi er að mati samtakanna afar fróðleg og gott innlegg í umræður um breytingar á bótakerfi almannatrygginga.

Landssamtökin Þroskahjálp fagna heilbrigðri endurskoðun á almannatryggingakerfinu. Samtökin deila þeirri skoðun með skýrsluhöfundum að brýnt er að skoða allar leiðir til að einfalda bótakerfið og draga úr vixlverkun bóta og annarra tekna svo og of- eða vangreiðslum bóta. Einföldun þess á þó ekki að vera markmið endurskoðunar, brýnast er að kerfið sé réttlátt og sanngjarnt og tryggji hagsmuni þeirra sem á þurfa að halda.

Samtökin telja þarft að tekið sé til umræðu hvert eigi að vera hlutverk bótakerfis almannatrygginga í íslensku velferðarkerfi. Að mati Landssamtakanna Þroskahjálpar er það heilagasta skylda almannatryggingakerfisins að tryggja öllum viðundandi framfærslu.

Landssamtökin Þroskahjálp vilja að tekið verði til skoðunar hvort ekki sé eðlilegt að gera meiri greinarmun á ellilífeyrisþegum annars vegar og örorkulífeyrisþegum hins vegar í bótakerfi almannatrygginga. Þó þessir hópar eigi margt sameiginlegt er einnig margt sem er ólíkt með þeim. Annars vegar er um að ræða almenn réttindi sem myndast við ákveðinn aldur en hins vegar sértæk réttindi fyrir allt fullorðið fólk sem tengd eru ástandi og möguleikum einstaklinga m.a til atvinnu.

## Lágmarks framfærslutrygging

Landssamtökin Þroskahjálp fagna þeirri fyrirætlun að tryggja bótaþegum lágmarks framfærslu. Nokkurs misskilnings virðist hins vegar gæta um upphæð lágmarksframfærslutryggingarinnar sem núna er kr. 180.000,- og fjölda þeirra sem njóta hennar en þessi upphæð er lögð til grundvallar í umræðu um lágmarksframfærslu og sett fram í samanburði við t.d. daglaunatryggingu ASÍ. Samkvæmt staðtölum Tryggingastofnunar ríkisins eru eingöngu um 30% lífeyrisþega sem búa einir og eiga rétt á s.k. heimilisuppbót og njóta því þessarar upphæðar lágmarksframfærslutryggingar. Mikill meirihluti lífeyrisþega, eða um 70% er í þeim hópi sem fær einungis 84% lágmarksframfærslutryggingar sem svarar til kr. 153.500. Hafa þarf þetta í huga þegar rætt er um upphæðir bóta og stöðu lífeyrisþega.

Þá þarf að skoða stöðu þeirra sem fá lægri upphæð framfærslutryggingar og hafa fram að þessu fengið aðrar bætur til viðbótar. Brýnt er að bætur fólks lækki ekki við einföldun kerfisins. Ástæða er til að endurskoða skilgreiningu sambúðar þannig að einstaklingar geti séð sér hag í að deila húsnæði án þess að bætur skerðist, þó ekki sé um hjúskap eða formlega sambúð að ræða.

## Aldurstengd uppbót á lífeyri.

Landssamtökin Þroskahjálp vilja standa sérstaklega vörð um þennan bótaflokk þar sem margir af skjólstæðingum samtakanna hafa búið við fötlun frá fæðingu. Tilkoma þessa bótaflokks var mikið réttlætismál á sínum tíma og tilraun til að jafna ævikjör. Til að svo geti orðið þarf aldurstengda uppbótin að koma sem viðbót við lágmarksframfærslu. Með tilkomu herra frítekjumarks vegna lífeyristekna er ennþá meira réttlæti í aldurstengdri uppbót sem kemur þeim mest til góða sem hafa litlar sem engar greiðslur úr lífeyrissjóðum.



## Skerðingareglur

Landssamtökin Þroskahjálp telja það út af fyrir sig skynsamlegt að nýta almannatryggingakerfið sem mest í þágu þeirra sem ekki geta séð sér farborða með öðrum hætti og því geti skerðingar á bótagreiðslum vegna annarra tekna verið réttlætanager.

Samtökin leggja þó áherslu á að slíkar reglur séu einfaldar, gagnsæjar og hvetji fólk til virkni í samfélaginu.

Athugandi væri því að skoða kosti og galla við það að hafa eitt frítekjumark og sömu skerðingareglur vegna allra tekna.

Þroskahjálp telur brýnt að nú þegar verði frítekjumark á fjármagnstekjur hækkað. Margir skjólstæðingar samtakanna hafa notað þau ár sem þeir búa í foreldrahúsum til að leggja fyrir af örorkubótum sínum til framtíðar. Slíkur sparnaður að upphæð kr 500.000 á verðtryggðum reikningi skerðir nú bætur þeirra. Hætt er við að margir muni því færa þessa reikninga á t.d. nöfn foreldra sinna til að hindra skerðingar bóta. Slíkt er að mati samtakanna afar óheppilegt og getur skapað ýmis vandræði til framtíðar.

## Vasapeningar.

Landssamtökin Þroskahjálp hvetja til að við endurskoðum á bótakerfi almannatrygginga verði stigið það skref að allir öryrkjar fái greiddar örorkubætur og aflagðar verði svo kallaðar vasapeningagreiðslur á stofnunum. Samtökin hafa bent á það í meira en 15 ár að vasapeningakerfið sviptir fólk fjárræði sínu í raun. Slíkt stenst ekki alþjóðlega mannréttindasáttmála sem Ísland hefur skrifað undir.

Landssamtökin Þroskahjálp hvetja til áframhaldandi vinnu við endurskoðun almannatryggingakerfisins og óska eftir beinni aðild að þeirri vinnu.

Virðingarfyllst  
f.h. Landssamtakanna Þroskahjálpar

---

Gerður A. Árnadóttir, formaður

---

Friðrik Sigurðsson, framkvæmdastjóri

