



LÁSAR GERA BARA GAGN EF ÞEIR ERU LÆSTIR

UM 69. GREIN LAGA
UM ALMANNATRYGGINGAR

Kolbeinn H. Stefánsson

Efnisyfirlit

	Samantekt	3
1.	Inngangur	5
2.	Gögn	7
3.	Tvöfaldi lásinn	9
3.1.	Saga tvöfalda lássins	9
3.2.	Framfærsluviðmiðið	13
4.	Samsetning greiðslna TR vegna örorku.	15
4.1.	Núverandi greiðsluflokkar	15
4.1.1.	Örorkulífeyrir	15
4.1.2.	Tekjutrygging	15
4.1.3.	Aldurstengd örorkuuppbót	16
4.1.4.	Heimilisuppbót	16
4.1.5.	Framfærsluuppbót	16
4.1.6.	Barnalífeyrir	17
4.2.	Brottfallnir greiðsluflokkar	17
4.2.1.	Sérstök heimilisuppbót	17
4.2.2.	Tekjutryggingarauki	17
5.	Greiningar	18
5.1.	Þróun hámarksgreiðslna TR vegna örorku, launa og verðlag.	19
5.2.	Örorkulífeyrir og almenn launaþróun	24
5.3.	Mismunandi aldur við örorkumat.	26
5.4.	Samsetning hámarksgreiðslna	29
5.5.	Skerðingar	32
6.	Umræða	37

Samantekt

- Ef horft er til hæstu greiðslna TR vegna örorku er ljóst að tvöfaldi lásinn hefur ekki haldið. Lásinn gaf sig þó ekki strax heldur hélt hann að mestu fram til ársins 2007. Næstu árin, fram til 2015 drógust hámarksgreiðslurnar aftur úr lægstu launum fyrir fullt starf á almennum vinnumarkaði og kaupmáttur þeirra stóð svo gott sem í stað.
- Þau ár sem tvöfaldi lásinn hélt ekki var það yfirleitt vegna þess að hámarksupphæðin hélt ekki í við launaþróun. Þó eru dæmi um að hún hafi ekki haldið í við verðlag og þá sérstaklega á milli 2007 og 2008 þar sem kaupmáttur hámarksgreiðslna rýrnaði umtalsvert vegna bankahrunsins. Sú kjaraskerðing var aldrei leiðrétt að fullu. Raunar var tvöfaldi lásinn formlega tekinn úr sambandi í þrjú ár, 2009, 2010 og 2011.
- Eftir 2015 byrjaði kaupmáttur hámarksgreiðslna TR vegna örorku að aukast á ný. Greiðslurnar byrjuðu líka að vinna á lægstu laun en þá aðeins ef heimilisuppbótin er talin með. Ef hún er ekki talin með héldu hámarksgreiðslurnar í við launaþróun.
- Að mati skýrsluhöfundar væru hámarksgreiðslur TR með heimilisuppbót nú um 70 þúsund krónum hærri á mánuði ef tvöfaldi lásinn hefði haldið ef miðað er við þróun lágmarks-tekjutryggingar á almennum markaði en 46 þúsund krónum hærri ef horft er til launavísitölu Hagstofu Íslands. Án heimilisuppbótarinnar væru hámarksgreiðslurnar um 73 þúsund krónum hærri miðað við lágmarkslaunatryggingu og 53 þúsund krónum hærri miðað við launavísitölu.
- Hámarksgreiðslur TR gefa hins vegar ekki rétta mynd af kjarþróun alls þorra örorkulífeyrisþega því ýmsir greiðsluflokkar eru skilyrtir við aldur við örorkumat og heimilisaðstæður. Í því samhengi er vert að hafa í huga að samkvæmt upplýsingum frá TR voru það aðeins níu einstaklingar árið 2019 sem nutu hámarksgreiðslna með heimilisuppbót þó hópurinn hefði verið stærri ef aðrar tekjur hefðu ekki komið til. Samkvæmt upplýsingum frá TR voru aðeins 5.817 einstaklingar með heimilisuppbót í september 2020, eða um 30% af þeim 19.284 einstaklingum sem áttu réttindi hjá TR vegna örorku þann mánuðinn. Þá voru 4.300 örorkulífeyrisþegar af þessum 19.284 sem höfðu fengið örorkumat fyrir 25 ára aldur, sem gerir rúm 22% hópsins. Stærstur hluti örorkulífeyrisþega á þannig ekki kost á hæstu mögulegu greiðslum vegna aldurs við örorkumat eða vegna þess að þeir deila heimili með öðrum fullorðnum einstaklingi.
- Hér að ofan var sagt að tvöfaldi lásinn hafi byrjað aftur að halda eftir 2015 þegar horft er til hámarksgreiðslna TR vegna örorku. Þegar við tókum tillit til aldurstengdu uppbótarinnar kemur hins vegar í ljós að örorkulífeyrisþegar sem fengu örorkumat við 40 ára aldur eða seinna héldu áfram að dragast aftur úr lægstu launum á almennum vinnumarkaði. Þessi hópur telur um 45% af örorkulífeyrisþegum.
- Þróunin sem var lýst hér í fyrstu málsgrein er tilkomin vegna tveggja meginbreytinga sem nýtast fyrst og fremst hluta örorkulífeyrisþega. Sú fyrri er að heimilisuppbótin sem nær eingöngu til um þriggja af hverjum tíu örorkulífeyrisþegum var hækkuð umfram aðra



**Stærstur hluti örorku-
lífeyrisþega á þannig ekki kost
á hæstu mögulegu greiðslum
vegna aldurs við örorkumat
eða vegna þess að þeir deila
heimili með öðrum fullorðnum
einstaklingi...**

greiðsluflokka örorkulífeyris. Sú seinni var að skerðingarreglum framfærsluuppbótar var breytt á þann hátt að hver króna sem örorkulífeyrisþegi fær í formi aldurstengdrar uppbótar skerðir framfærsluviðmiðið um 50 auru. Þetta var liður í að afnema hina illræmdu króna-á-móti-krónu skerðingu og bætur þannig kjör hluta örorkulífeyrisþega. Þessi breyting nýtist þó fyrst og fremst þeim sem fengu örorkumat snemma á ævinni. Þá er sá galli á gjöf Njarðar að kjarabótin kemur fyrst og fremst í formi aukins vægis framfærsluuppbótarinnar sem byrjar að skerðast um leið og örorkulífeyrisþegar hafa einhverjar tekjur og ber umtalsvert hærri skerðingarhlutföll en aðrir greiðsluflokkar almannatrygginga vegna örorku. Áhrif skerðinga eru þannig að aukast.

- Vægi framfærsluuppbótarinnar er ekki það eina sem hefur aukið áhrif skerðinga í almannatryggingakerfinu. Skerðingarmörk og -hlutföll greiðslna TR hafa lítið sem ekkert breyst frá 2009. Skerðingarmörk hafa þar af leiðandi hvorki haldið í við þróun launa né verðlags. Fyrir vikið heldur örorkulífeyrisþegi sem býr einn hæst eftir um 45% af atvinnutekjum sínum þegar tekið er tillit til skatta og skerðinga en þau sem njóta ekki heimilisuppbótar halda hæst eftir um 36% af atvinnutekjum. Þetta er í báðum tilfellum miðað við atvinnutekjur sem nema 35% af lægstu launum fyrir fullt starf á almennum markaði. Svigrúm örorkulífeyrisþega til að bæta kjör sín með vinnu er því

afar takmarkað.

- Í raun eru þrír vinnuletjandi þættir í skerðingarkerfi örorkulífeyris. Sá fyrsti er hvað skerðingarmörkin eru lág og skerðingarhlutföll á ýmsum greiðsluflokkum há. Annar þátturinn er svo að þegar tekjur fara eitthvað upp fyrir 35% af lágmarkslaunatryggingu lækkar hlutfallið sem örorkulífeyrisþegar halda eftir af launum sínum með hverri krónu umfram það. Að lokum er svo krónufallið.
- Krónufallið virkar þannig að við atvinnutekjur upp á 407.034 krónur á mánuði, að frádregnu iðgjaldi í lífeyrissjóð, fellur örorkulífeyrir niður og þar með allar greiðslur og réttindi sem leiða af honum. Með atvinnutekjum sem nema 407.033 krónum á mánuði fær örorkulífeyrisþegi 101.621 krónur frá TR á mánuði. Ef atvinnutekjurnar hækka um eina krónu fær viðkomandi 0 krónur frá TR sem þýðir að ráðstöfunartekjurnar lækka úr 381.356 í 317.528 krónur eða um 63.838 krónur á mánuði. Þetta hefur ýmsar fleiri afleiðingar. Vinnusamningar örorkulífeyrisþega eru háðir því að lífeyrisþeginn fái grunnlífeyri örorkulífeyris. Fari atvinnutekjur hans hins vegar upp fyrir krónufallsmörkin fellur vinnusamningurinn úr gildi sem getur leitt til þess að viðkomandi missi vinnuna. Þetta er afar sérkennileg útfærsla fyrir úrræði sem á að vera vinnuhvetjandi enda er helsta leiðin til að forðast ofangreinda stöðu að lækka starfshlutfall sitt.
- Niðurstaða skýrslunnar er að kjör stórs hluta örorkulífeyrisþega hafi dregist aftur úr lægstu launum fyrir fullt starf á almennum vinnumarkaði. Þau sem fengu örorkumat fyrir 40 ára aldurinn hættu þó að dragast aftur úr eftir 2015 og drógu jafnvel aðeins á lágmarkslaunin ef þau tilheyrðu þeim minnihluta örorkulífeyrisþega sem nutu jafnframt heimilisuppbótar. Jafnvel þá vantar nokkuð upp á greiðslur TR vegna örorku til að þær væru eins og þær ættu að vera ef tvöfaldi lásinn hefði haldið. Þetta bil hefur vaxið ár frá ári frá 2007. Fjárhæðin sem upp á vantaði á hverju ári var ekki há en hefur safnast upp yfir tíma og nú er svo komið að það þarf átak til að leiðrétta kjörin. Því lengur sem við bíðum, því stærra verður átakið sem þarf.

”

Í raun eru þrír vinnuletjandi
þættir í skerðingarkerfi
örorkulífeyris...



1. Inngangur

Árið 1997 var fært í lög ákvæði sem átti að tryggja afkomuöryggi örorkulífeyrisþega. Í lagatextanum má finna tilbrigði við svokallaðan tvöfaldan lás sem átti að tryggja að greiðslur Tryggingastofnunnar (hér eftir TR) vegna örorku héldu í við launaþróun en þó þannig að miðað skyldi við verðlagsþróun ef verðlag hækkaði umfram laun. Með þessari ráðstöfun átti að vera tryggt að örorkulífeyrisþegar myndu hvorki dragast aftur úr launafólki né tapa kaupmætti þegar þannig bæri undir. Í upphafi var þó bent á að það væri vafaatriði hvort tvöfaldi lásinn héldi, þar sem orðalag laganna um launaþróun væri óljóst.

Nú eru liðin um 23 ár síðan lögin voru samþykkt og ákvæðið er óbreytt. Á þeim tíma sem liðinn er hefur hins vegar gengið á ýmsu í íslensku efnahagslífi. Árið 2002 einkenndist af nokkrum samdrætti en árin 2004-7 var mikil gósentíð sem er kennd við íslensku útrásina. Haustið 2008 hrundi svo íslenska bankakerfið og hagkerfið fór í gegnum djúpa kreppu í kjölfarið. Þjóðarþúið rétti á endanum úr kútnum og þá tók við mikið uppgangsskeið vegna aukinnar aðsóknar erlendra ferðamanna til landsins. Árið 2019 byrjaði aftur að hægja á hagvextinum og svo kom árið 2020 með heimsfaraldri sem leiddi til hruns í ferðaþjónustu og nýrrar kreppu.



Í ljósi þessa er full ástæða til að spyrja hvort tvöfaldi lásinn hafi haldið. Það er viðfangsefni þessarar skýrslu að meta það. Í henni verður leitast við að svara eftirfarandi spurningum:

1. Hefur tvöfaldi lásinn haldið?
2. Ef lásinn hélt ekki, hélt hann þá í einhvern tíma eða brást hann strax í upphafi?
3. Ef lásinn brást ekki strax í upphafi, á hvaða tímapunkti brást hann?
4. Ef lásinn hefur ekki haldið, hvað vantar mikið upp á greiðslur TR vegna örorku miðað við það sem var lagt upp með þegar tvöfalda lásnum var komið á?

Tímabilið sem er hér til skoðunar spannar frá 1998 til 2020. Í kafla tvö er gerð grein fyrir þeim gögnum sem liggja til grundvallar skýrslunni. Í kafla þrjú verður uppruni og saga tvöfalda lássins rakin og gerð grein fyrir þeim umræðum sem voru í þinginu þegar honum var komið á. Þá verður fjallað um innleiðingu framfærsluviðmiðsins svokallaða sem skilgreinir lágmarkið



sem tekjur öryrkja eiga ekki að vera undir. Í kafla fjögur er svo fjallað um samsetningu örorkulífeyris, það er þeim greiðsluflokkum sem örorkulífeyrir samanstendur af sem og þeim greiðsluflokkum sem hafa verið í gildi á tímabilinu sem er til skoðunar en hafa fallið niður.

Fimmti kaflinn birtir tölulegar upplýsingar um kjarabróun örorkulífeyrisþega. Fyrst verður farið yfir hámarksupphæðir greiðslna TR vegna örorku með og án heimilisuppbótar. Það verður tekið mið af þróun verðlags, lágmarkstekjutryggingar á almennum markaði og launavísitölu. Í þessum greiningum verður almennt miðað við barnlausa einstaklinga sem fengu örorkumat 18 ára gamlir því það er sá hópur sem kerfið er örlátast gagnvart.

Það er þó afar fámennur hópur sem nýtur hámarksgreiðslna eins og þær eru skilgreindar í málsgreininni hér að framan (9 einstaklingar árið 2019). Samkvæmt upplýsingum frá TR voru 19.284 einstaklingar með réttindi til örorkulífeyris í september 2020 en þar af voru 5.817 með heimilisuppbót eða rétt rúmlega 30%. Fyrir vikið skoðum við sérstaklega þróun þeirra tveggja greiðsluflokka, grunnlífeyris og tekjutryggingar, sem skilgreina kjör flestra örorkulífeyrisþega sem og samspil þeirra við aðra greiðsluflokka almannatrygginga sem lúta að örorku enda hefur samsetning örorkulífeyris umtalsverð áhrif á hve djúpt skerðingar almannatrygginga rista.

Á vissum tímabilum hefur aldurstengda uppbótin valdið því að aldur við örorku hefur áhrif á þá upphæð sem örorkulífeyrisþegar geta fengið að hámarki frá TR og þá þannig að því síðar sem fólk fékk örorkumat því lægra er hámark greiðslna. Þetta skiptir þónokkru máli því stór hluti örorkulífeyrisþega fær örorkumat við og yfir miðjan aldur. Fyrir vikið gefur ekki raunsanna mynd af kjarabróun örorkulífeyrisþega að einblína á hæstu mögulegu greiðslur TR vegna örorku sem gera ráð fyrir fullri aldurstengdri uppbót. Því verður fjallað um áhrif aldurs við örorkumat í skýrslunni.

Að lokum er ekki hægt að fjalla um kjarabróun örorkulífeyrisþega án þess að gera grein fyrir skerðingum og því verður rakið hvernig skerðingar hafa áhrif á kjör örorkulífeyrisþega árið 2020.



2. Gögn

Í þessari skýrslu er að mestu stuðst við opinberar upplýsingar svo sem löggjöf, reglugerðir og þingræður sem og útgefnar upplýsingar frá TR um greiðslutegundir lífeyristrygginga og útreikninga sem og um upphæðir almannatrygginga. Sumar upplýsinga TR hafa átt skamman líftíma á netinu og eru ekki aðgengilegar lengur. Þetta hefur kallað á nokkurskonar fornleifauppgröft opinberra upplýsinga sem hafðist að hluta til með aðstoð Wayback Machine¹ en annað með aðstoð starfsfólks Öryrkjabandalags Íslands sem hafði vistað ýmis þessara skjala hjá sér þegar þau voru aðgengileg.

Verkefnið skiptist í þrjá hluta sem kölluðu að einhverju leyti á ólík gögn. Fyrsti hlutinn fólst í að átta sig á tilurð tvöfalda lássins, hver vilji löggjafans var og hvaða sjónarmið komu fram í umræðum í þingsal. Þessi hluti verkefnisins byggir á lagatexta, þingræðum og reglugerðum.

Í öðrum hlutanum metum við hámarksgreiðslur TR vegna örorku. Nýverið hvarf talnaefni TR af vefsíðu þeirra í kjölfar gjaldþrots Capacent. Fyrir vikið þurfti að styðjast við gömul skjöl og löggjöf til að finna hámarksupphæðirnar yfir tíma. Sú vinna hefði raunar alltaf verið nauðsynleg þar sem talnaefni TR náði aðeins yfir hluta þess tímabils sem er hér til skoðunar. Þessi vinna var tímafrek enda greiðslukerfi almannatrygginga mjög flókið, samsett úr mismunandi greiðslum með mismunandi skerðingarmörkum og -hlutföllum, mismunandi greiðslur falla niður og er bætt við á tímabilinu, auk þess sem ólíkar greiðslur þarf að rekja í gegnum tvenn mismunandi lög, annars vegar um almannatryggingar en hins vegar um félagslega aðstoð. Það er ekki hægt að verjast þeirri hugsun að kerfið sé of flókið og ógagnsætt og aðgengi að upplýsingum um það langt frá því að vera ásættanlegt. Upplýsingar um lægstu laun á almennum vinnumarkaði voru fengnar frá Starfsgreinasambandinu og úr þingskjöllum. Lágmarkslaun miðast við lágmarkslaunatryggingu á almennum vinnumarkaði, það er lægstu laun sem eru greidd fyrir fullt starf. Það verður að segjast að það er ekki sjálfgefið að miða við lágmarkslaun fremur en til dæmis meðaltal eða miðgildi launa á almennum markaði, þar sem orðalag tvöfalda lássins er mjög óskýrt hvað varðar launabróunina. Það er ekki heldur augljóst að lágmarkslaun séu gott viðmið um hve háar greiðslur TR vegna örorku eigi að vera. Því skoðum við þróun hámarksupphæða greiðslna TR vegna örorku með hliðsjón af almennri launabróun og styðjumst þar við launavísitölu Hagstofu Íslands.

”

Það er ekki þar með sagt að lágmarkslaun séu gott viðmið um hve háar greiðslur TR vegna örorku eigi að vera...

¹ <https://archive.org/web/>

Í þriðja verkhlutanum voru skerðingar skoðaðar nánar en í þeirri vinnu var stuðst við reiknivél TR.

Stundum eru gerðar breytingar á launum og bótakerfum innan ársins. Til að gæta samræmis er því mikilvægt að öll árin sé miðað við sama tímapunkt ársins. Hér er miðað við lok hvers árs þar sem hluti upplýsinganna sem fundust var einungis fyrir þann tímapunkt. Eina undantekningin eru vísitölur neysluverðs og launa þar sem þessi skýrsla var skrifuð fyrir árslok 2020. Hér er sú leið farin að miða við nýjustu tölur fyrir báðar vísitölur, það er september fyrir launavísitöluna og október fyrir vísitölu neysluverðs. Ætla má að báðar vísitölur muni hækka það sem eftir lifir árs en nýjustu tölurnar gefa þó greinargóða mynd af stöðunni þegar þessi skýrsla var skrifuð.



3. Tvöfaldi lásinn

3.1. Saga tvöfalda lássins

Í nágildandi lögum um almannatryggingar² er það 69. greinin sem skilgreinir hvernig fjárhæðir lífeyris skuli breytast á milli ára. Öll löggjöf um almannatryggingar þarf að búa yfir slíku ákvæði til að hægt sé að bregðast við bæði verðlags- og launaþróun án þess að það verði of þungt í vöfum. Ef engin viðmið eru skilgreind þarf að vera ákvæði um að ráðherra ákvarði upphæðir. Slík ráðstöfun er á vissan hátt einföld en hefur þann umtalsverða ókost að líf skjör þeirra sem þurfa að reiða sig á almannatryggingar verða að mestu leyti háð geðþótta ráðamanna sem felur í sér umtalsvert óöryggi fyrir lífeyrisþega.

Það er mikilvægt hagsmunamál þeirra sem þurfa að reiða sig á almannatryggingar hvaða viðmið eru notuð, enda hafa mismunandi viðmið ólíkar afleiðingar. Slík ákvæði binda hendur ráðamanna þó illa orðuð lagaákvæði geti skilið eftir umtalsvert svigrúm fyrir geðþóttaákvæðanir. Í grunninn eru tvö viðmið sem er augljóst að horfa til þegar kemur að lífeyri almannatrygginga, það er launa- og verðlagsþróun. Þá skiptir máli hvort það eru aðeins launa- og verðlagshækkunarir sem hafi áhrif á upphæðir lífeyris eða hvort lífeyririnn fylgi bæði hækkunum og lækkunum.

Ef upphæðir lífeyris fylgja launaþróun er hætt við að kaupmáttur lífeyrisþega rýrni ef verðlag hækkar umfram laun. Ef upphæðirnar fylgja verðlagi er hins vegar hætt við að lífeyrisþegar dragist aftur úr ef laun hækka umfram verðlag eins og tilhneiging er til til lengri tíma. Ef þessi viðmið eru notuð saman geta þau myndað svokallaðan tvöfaldan lás en þá aðeins að lagatextinn sé á þann veg að tryggt sé að þróun upphæða lífeyris hækki í samræmi við launa- eða verðlagsþróun eftir því hvort kemur sér betur fyrir lífeyrisþega. Þannig er tryggt að lífeyrisþegar dragist ekki aftur úr launafólki og að kaupmáttur þeirra rýrni ekki. Ef að auki er kveðið á um að lækkunarir launa- og verðlags hafi ekki áhrif á lífeyri er hægt að tala um þrefaldan lás.

Lengst af miðaði lífeyrir almannatrygginga við þróun launa þó það hafi verið að einhverju leyti breytilegt hvaða launaskilgreining var notuð og hvaða hóp var miðað við. Á þessu varð breyting með lögum nr. 144/1995 um ráðstafanir í ríkisfjármálum sem fólu meðal í sér eftirfarandi breytingu á ákvæði til bráðabirgða:³

”

Ef að auki er kveðið á um að lækkunarir launa- og verðlags hafi ekki áhrif á lífeyri er hægt að tala um þrefaldan lás...

2 <https://www.althingi.is/lagas/nuna/2007100.html>

3 <https://www.althingi.is/altext/stjt/1995.144.html>

Frá 1. janúar 1996 til ársloka 1997 skulu eftirfarandi ákvæði gilda í stað ákvæða 65. gr. laganna: Bætur almannatrygginga, svo og greiðslur skv. 59. gr., skulu breytast árlega í samræmi við fjárlög hverju sinni. Til hliðsjónar við ákvörðun bóta skal hafa þróun launa, verðlags og efnahagsmála. Heilbrigðisráðherra er þó heimilt, að fengnu samþykki ríkisstjórnar, að breyta bótafjárhæðum allt að 3% frá forsendum fjárlaga, enda verði verulegar breytingar á þjóðhagsforsendum frá því að fjárlög voru samþykkt.

Með þessu var felld úr gildi tenging bóta við þróun „verkamannalauna“. Ákvæðið var afar opið, það skyldi hafa hliðsjón af þróun launa, verðlags og efnahagsmála, án þess þó að það væri skilgreint sérstaklega hvernig, auk heimildar til að breyta bótafjárhæðum um allt að 3% frá forsendum fjárlaga ef verulegar breytingar yrðu á þjóðhagsforsendum frá samþykkt þeirra.

Ýmsir þingmenn stjórnarandstöðunnar bentu á að þetta væri grundvallarbreyting,⁴ að það væri verið að aftengja þróun lífeyris almannatrygginga frá launaþróun. Í framsögu Davíðs Oddssonar, þá forsætisráðherra, kom einnig fram að „lagt til að felld verði úr gildi ákvæði sem tengja bætur almannatrygginga við kauplag. Þess í stað verði það ákvörðunatriði Alþingis hverju sinni við afgreiðslu fjárlaga hverjar bætur eigi að verða.“⁵ Undirliggjandi hugmyndin var sú að ekki væri heppilegt að upphæðir lífeyris ákvörðuðust af einhverju sem Alþingi hefði ekki vald yfir.

Þessu var næst breytt með lögum nr. 130/1997 um ráðstafanir í ríkisfjármálum á árinu 1998.⁶ 65. grein þá gildandi laga um almannatryggingar⁷ skyldi hljóða svo:

Bætur almannatrygginga, svo og greiðslur skv. 59. gr. og fjárhæðir skv. 17. gr., skulu breytast árlega í samræmi við fjárlög hverju sinni. Ákvörðun þeirra skal taka mið af launaþróun, þó þannig að þær hækki aldrei minna en verðlag samkvæmt vísitölu neysluverðs.

Í greinargerð með frumvarpinu kom fram:

Í stað núgildandi bráðabirgðaákvæðis um hækkun bóta almannatrygginga er í 9. gr. lagt til að þær verði framvegis endurskoðaðar árlega og breytt í samræmi við þróun launa, en hækki þó aldrei minna en verðlag samkvæmt vísitölu neysluverðs. Þannig er við það miðað að verðlags miðun ráði, ef verðlag hækkar meira en laun. Jafnframt er eðlilegt að fjárhæð bótanna verði ákveðin á fjárlögum hverju sinni, enda byggist viðmiðun þeirra á sömu forsendum og fjárlög um almenna þróun launa og verðlags á fjárlagaárinu. Þá er gert ráð fyrir að fjárhæðir frítekjumarka í 17. gr. laganna og greiðslur skv. 59. gr. verði samhliða bótafjárhæðum einnig ákveðnar árlega í samræmi við fjárlög hverju sinni. Er því lagt til að 2. mgr. 18. gr. laganna falli brott. Loks er farið fram á heimild til að hækka bætur á árinu 1997 umfram forsendur fjárlaga.

4 <https://www.althingi.is/thingstorf/thingmalalistar-eftir-thingum/ferill/?ltg=120&mnr=225>

5 <https://www.althingi.is/altext/120/12/r08110117.shtml>

6 <https://www.althingi.is/altext/stjt/1997.130.html>

7 <https://www.althingi.is/altext/stjt/1993.117.html>

Tenging bóta almannatrygginga við vikukaup í almennri verkamannavinnu var afnumin árið 1996 í samræmi við þá stefnu stjórnvalda að rjúfa sjálfvirkar tengingar skatta og útgjalda við breytingar sem ekki er á verksviði stjórnvalda að ákveða. Þessi stefna hefur átt þátt í þeim stöðugleika sem ríkt hefur hérlandis undanfarin ár. Hér er á hinn bóginn lögð til undantekning frá meginreglunni enda er verðtrygging nú orðið almennt viðhöfð við ákvörðun lífeyris greiðslna m.a. í lífeyrissjóðakerfinu.

Vilji löggjafans virðist skýrt orðaður í greinagerðinni: „Þannig er við það miðað að verðlags miðun ráði, ef verðlag hækkar meira en laun“ sem og í seinni málsgreininni. Ætlunin virðist hafa verið að koma aftur á tengingu við launaþróun en þó þannig að það væri fyrirbyggt að kaupmáttur lífeyris skertist ef verðlag hækkaði umfram viðmiðunarlaun.

Þáverandi forsætisráðherra, Davíð Oddsson, endurómaði þetta í framsögu sinni með frumvarpinu⁸:

Tenging bóta almannatrygginga við vikukaup í almennri verkamannavinnu var afnumin tímabundið með bráðabirgðaákvæði við lög um almannatryggingar í 34. gr. laga nr. 144/1995, um ráðstafanir í ríkisfjármálum á árinu 1996. Bráðabirgðaákvæði þetta líður úr gildi um næstu áramót og mundi að óbreyttu færa ákvörðun um fjárhæð bóta almannatrygginga aftur í fyrra horf. En ýmsir hagsmunahópar hafa orðið til að benda á að tenging þeirra við almenna launataxta hafi ekki alltaf skilað bótaþegum sanngjarnri niðurstöðu í ljósi þeirra launahækkana sem orðið hafa á almennum vinnumarkaði. Af þessum sökum er í 9. gr. frv. lagt til að ákvæði bráðabirgðaákvæðisins um árlega endurskoðun á fjárhæð bótanna í tengslum við gerð fjárlaga verði fest varanlega í sessi. Jafnframt er í sömu grein lagt til að efnisregla bráðabirgðaákvæðisins um ákvörðun fjárhæðarinnar verði gerð varanleg í nokkuð breyttri mynd. Þannig er lagt til að ákvörðun bótanna taki mið af almennri þróun launa á fjárlagaárinu og leggi þá sömu forsendur og fjárlagafrv. því til grundvallar en jafnframt er lagt til að bótaþegum verði veitt trygging fyrir því að fjárhæð þeirra geti aldrei farið niður fyrir það mark sem vísitala neysluverðs segir til um ef laun skyldu þróast með öðrum hætti en verðlag.

Í umræðum í þinginu komu fram athugasemdir og ábendingar frá þingmönnum stjórnarandstöðunnar að orðalag ákvæðisins væri óljóst og langt frá því að vera svokallaður tvöfaldur lás.⁹ Þáverandi forsætisráðherra veitti andsvör og reyndi að taka af allan vafa:¹⁰

Viðmiðunin á að vera við laun en engu að síður er settur annar lás sem á að gæta þess ef svo vildi til, sem við skulum vona að verði ekki á næstu árum, að launin hækki minna en verðlag eins og hefur nú komið fyrir --- það kom nú rækilega fyrir þegar hv. síðasti ræðumaður var í ríkisstjórn, eins og menn muna, þegar kaupmáttur launa féll harkalegar og meira en menn

8 <https://www.althingi.is/altext/122/12/r09135424.shtml>

9 <https://www.althingi.is/altext/122/12/r09135404.shtml>

10 <https://www.althingi.is/altext/122/12/r09172537.shtml>

höfðu lengi þekkt dæmi um áður. En við slíkar aðstæður þá á samkvæmt ákvæðinu að gæta þess að þetta fólk sitji ekki eftir með skarðan hlut. Það mun því standa betur að vígi við slíkar aðstæður en launþegar í landinu þannig að ákvæðið er raunverulega með tvöföldum lás.

Ætlan stjórnarmeirihlutans virtist því nokkuð skýr. Í álitum minnihluta efnahags- og viðskipta-nefndar Alþingis¹¹ kom engu að síður fram:

Í 8.–11. gr. frumvarpsins er fjallað um breytingar á lögum um almannatryggingar en þar er að verulegu leyti bakkað með þá breytingu sem ráðist var í undir lok árs 1995 og tók gildi á árinu 1996 að afnema tengingu bóta almannatrygginga við vikukaup í almennri verkamannavinnu. Ríkisstjórnin er á flóttu undan mikilli og almennri óánægju elli- og örorkulífeyrisþega með þá ráðstöfun sem stjórnarandstaðan hefur frá upphafi gagnrýnt harðlega og barist gegn. Því miður hefur sú leið verið valin að ganga frá málinu með nokkuð óljósu orðalagi eða, eins og segir í 9. gr. frumvarpsins, að bætur almannatrygginga, svo og greiðslur skv. 59. gr. og fjárhæðir skv. 17. gr., skuli breytast árlega í samræmi við fjárlög hverju sinni. Ákvörðun þeirra skuli „taka mið af“ launabróun, þó þannig að þær hækki aldrei minna en verðlag samkvæmt vísitölu neysluverðs. Í umræðum um þetta mál skýrðist að vísu nokkuð í svörum forsætisráðherra hvað fyrir mönnum vakir og var það til bóta. Minni hlutinn telur eftir sem áður að best hefði verið að ganga frá þessari tengingu við launabróun eða launavísitölu með skýrum hætti og tekur undir álit minni hluta heilbrigðis- og trygginganefndar í því sambandi, sbr. þskj. IV. Rétt er að vekja athygli á því að með breytingunum á 59. gr. og 17. gr. almannatryggingalaga er í reynd verið að afnema þá tryggingu sem hefur verið fyrir því að þær fjárhæðir, þ.e. annars vegar frítekjumark eða skerðingarupphæðir skv. 17. gr. og hins vegar greiðslur skv. 59. gr., fylgdu sjálfkrafa launabróun. Í reynd er verið að aftengja þessi ákvæði og þar með beina tengingu við launabreytingar hvað varðar fleiri stærðir í almannatryggingakerfinu. Þau skulu hins vegar tengjast launabróun á sama hátt og almennir bótaliðir, sbr. 9. gr. frumvarpsins. Yfirlýsingar forsætisráðherra í umræðum er þó tæpast hægt að túlka öðruvísi en þannig að orðalag 9. gr. frumvarpsins beri að skilja svo að bætur almannatrygginga og greiðslur skv. 59. gr. og fjárhæðir skv. 17. gr. skuli beinlínis fylgja launabróun (launavísitölu). Í trausti þess að við það verði staðið og í ljósi þess að fyrirhugaðar breytingar eru til bóta frá ákvörðun ríkisstjórnarinnar 1995 um að taka bótagreiðslur alveg úr sambandi leggst minni hlutinn ekki gegn þeim. Minni hlutinn ítrekar, eftir sem áður, þá skoðun sína að réttast sé að tryggja á ótvíræðan hátt að lífeyrisþegar njóti að sínu leyti launahækkana og bættra kjara almennt í þjóðfélaginu.

Þannig virðist hafa verið gagnkvæmur skilningur bæði stjórnarliða og stjórnarandstöðu að ætlunin væri að koma á svokölluðum tvöföldum lás á lífeyri almannatrygginga, að miðað væri við launabróun en héldi hún ekki í við verðlag, þá skyldi miðað við verðlag. Aftur á móti má lesa í álitum minnihlutans áhyggjur af því að ákvæðið haldi ekki þegar á reynir og því er mælt með skýrari tengingu við launabróun. Lögin voru samþykkt þann 20. desember 1997. Ákvæðið um tvöfalda lásinn hafði litið dagsins ljós.

11 <https://www.althingi.is/altext/122/s/0612.html>

Árið 2007 voru lög um almannatryggingar endurútgefin, nú sem lög nr. 100/2007.¹² Ofangreint ákvæði færðist til og var nú orðið 69. grein laga um almannatryggingar og er enn í gildi í dag, óbreytt frá 1997.

Í kjölfar hrunsins var hins vegar vikið frá reglunni með lögum nr. 120/2009 um breytingu á lögum um almannatryggingar, lögum um félagslega aðstoð, lögum um Ábyrgðasjóð launa, lögum um fæðingar- og foreldraorlof, lögum um málefni aldraðra og lögum um húsnæðismál, með síðari breytingum.¹³ 8. grein þessara laga hljóðaði svo:

Við ákvæði til bráðabirgða í lögnum bætast tveir nýir töluliðir, svohljóðandi:

Prátt fyrir ákvæði 3. málsl. b-liðar 2. mgr. 16. gr. laganna skal örorkulífeyrisþegi á tímabilinu 1. janúar til og með 31. desember 2010 hafa 1.315.200 kr. frítekjumark vegna atvinnutekna við útreikning tekjutryggingar.

Prátt fyrir ákvæði 69. gr. laganna skulu bætur almannatrygginga, svo og greiðslur skv. 63. gr. og fjárhæðir skv. 22. gr., ekki breytast á árinu 2010.

Þessari ráðstöfun var framlengt út árið 2011 með Lögum nr. 164/2010 um ráðstafanir í ríkisfjármálum.¹⁴ Þá var tvöfaldi lásin raunar tekinn úr sambandi árið 2009 með lögum nr. 173/2008 um ráðstafanir í ríkisfjármálum þó upphæðir hafi ekki verið frystar það árið.¹⁵ Hinn meinti tvöfaldi lás var þannig tekinn tímabundið úr sambandi. Sú ákvörðun tók mið af þeirri alvarlegu stöðu sem var uppi í efnahagsmálum þjóðarinnar í kjölfar hrunsins og skapar vafa um hinn svokallaða tvöfalda lás. Það er helst í slíkum aðstæðum sem verðlag hækkar umfram laun og því er ekki heppilegt að það megi opna tvöfalda lásin þegar þannig stendur á.

3.2. Framfærsluviðmiðið

Þann 16. september 2008 gaf þáverandi félagsmálaráðherra, Jóhanna Sigurðardóttir, út reglugerð nr. 878/2008.¹⁶ Reglugerðin heimilaði greiðslu sérstakrar uppbótar til örorku- og elli-lífeyrisþega ef sýnt bætti að lífeyrisþegi gæti ekki framfleytt sér án þess. Í reglugerðinni má finna viðmiðunarupphæðir heildartekna, 150 þúsund krónur á mánuði fyrir lífeyrisþega sem nutu heimilissuppbótar en 128 þúsund krónur fyrir þau sem nutu hennar ekki. Reglugerðin byggði á 9. grein laga nr. 99/2007¹⁷ en greinin var ákaflega opin á þeim tímapunkti og orðuð svo:

Heimilt er að greiða frekari uppbætur til elli- og örorkulífeyrisþega ef sýnt þykir að lífeyrisþegi geti ekki framfleytt sér án þess.

Árið eftir var 9. grein laganna breytt með áður nefndum lögum nr. 120/2009 og efni ofangreindrar reglugerðar tekið inn í hana og hljóðaði hún þá svo:

12 <https://www.althingi.is/lagas/nuna/2007100.html>

13 <https://www.althingi.is/altext/stjt/2009.120.html>

14 <https://www.althingi.is/altext/stjt/2010.164.html>

15 <https://www.althingi.is/altext/stjt/2008.173.html>

16 <https://www.reglugerd.is/reglugerdir/eftir-raduneytum/felagsogtrygginga/nr/10297?fbclid=IwAR1fDoaY8epyLi1AYMe6mXHKDhitNOPS1RHR7BDxZosCeZRKPN XhgpMf3Rs>

17 <https://www.althingi.is/lagas/nuna/2007099.html>

Heimilt er að greiða lífeyrisþega uppbót á lífeyri vegna kostnaðar sem ekki fæst greiddur eða bættur með öðrum hætti ef sýnt þykir að hann geti ekki framfleytt sér án þess. Við mat á því hvort lífeyrisþegi geti framfleytt sér án uppbótar skal taka tillit til eigna og tekna.

Heimilt er að greiða lífeyrisþega sérstaka uppbót á lífeyri vegna framfærslu ef sýnt þykir að hann geti ekki framfleytt sér án þess. Við mat á því hvort lífeyrisþegi sem fær greidda heimilisuppbót geti framfleytt sér án sérstakrar uppbótar skal miða við að heildartekjur séu undir 180.000 kr. á mánuði. Við mat á því hvort lífeyrisþegi sem ekki fær greidda heimilisuppbót geti framfleytt sér án sérstakrar uppbótar skal miða við að heildartekjur séu undir 153.500 kr. á mánuði.

Til tekna samkvæmt ákvæði þessu teljast allar skattskyldar tekjur, þar á meðal bætur almannatrygginga og bætur samkvæmt lögum um félagslega aðstoð, sem og erlendar tekjur sem ekki eru taldar fram hér á landi.

Tryggingastofnun ríkisins metur þörf samkvæmt ákvæði þessu.

Ráðherra er heimilt að setja reglugerð 1) um nánari framkvæmd ákvæðis þessa, m.a. um tekju- og eignamörk.]

Með þessu var lögfest framfærsluviðmið fyrir lífeyrisþega á Íslandi, það er upphæð sem heildartekjur þeirra eiga ekki að vera undir og innleitt úrræði, framfærsluuppbót, sem átti að tryggja að allir lífeyrisþegar næðu lágmarkinu, eins og kom fram í svari félagsmálaráðherra við fyrirspurn:

Þessi ákvæði voru síðan lögfest um síðustu áramót sem þýðir að öllum lífeyrisþegum er nú tryggt samkvæmt lögum ákveðin lágmarksfjárhæð til framfærslu.¹⁸

Páverandi félagsmálaráðherra, Árni Páll Árnason, harmaði í framsögu að mæla fyrir frumvarpi sem hefði áhrif til kjararárnunar hjá tekjulágum hópum en fagnaði því að með því að færa efni reglugerðar 878/2008 inn í lög um félagslega aðstoð væri þó varin sú tekjubót sem fólk sem reiddi sig alfarið á almannatryggingar hafði fengið á árunum á undan.

Framfærsluviðmiðið skiptir máli hvað varðar tvöfalda lásinn að því leyti að við tilkomu þess varð viðmiðið það sem horft var til við þróun lífeyris frá ári til árs. Framfærsluviðmiðinu hefur ýmist verið breytt með breytingum á lögum um félagslega aðstoð eða í fjárlögum.

Innleiðing framfærsluviðmiðsins var kjarabót fyrir þau sem höfðu aðeins greiðslur frá TR til framfærslu. Framfærsluviðmið geta þó verið tvíeggja sverð, til dæmis ef þau eru ekki uppfærð reglulega eða ef þau eru notuð til að skapa sveigjanleika varðandi hækkun tiltekinna greiðslna þannig að framfærsluviðmiðið hækki umfram aðra liði með hærri skerðingarmörk og lægri skerðingarhlutföll.

18 <https://www.althingi.is/altext/138/s/0998.html>

4. Samsetning greiðslna TR vegna örorku

Hér á eftir verða birtar tölfræðilegar greiningar á þróun upphæða hámarksgreiðslna TR vegna örorku og einstakra greiðsluflokka. Áður en lengra er haldið er rétt að staldra við og fara yfir samsetningu greiðslna örorkulífeyrisþega frá TR á því tímabili sem er hér til skoðunar. Greiðslurnar eru samsettur úr nokkrum mismunandi greiðsluflokkum en að auki hefur samsetningin tekið nokkrum breytingum á því tímabili sem er hér til skoðunar.

4.1. Núverandi greiðsluflokkar

Árið 2020 voru sex greiðsluflokkar í gildi fyrir örorkulífeyrisþega. Hér á eftir verður gerð grein fyrir þeim.

4.1.1. Örorkulífeyrir (Grunnlífeyrir)

Örorkulífeyrir, tekjutrygging og aldurstengd örorkuuppbót eru þrír grunnflokkar örorkulífeyris. Örorkulífeyririnn er hornsteinn örorkulífeyriskerfisins. Örorkumat upp á 75% veitir rétt til örorkulífeyris. Nú í ár nemur hann 48.108 krónum á mánuði. Örorkulífeyrir byrjar

að skerðast um sem nemur 25% af tekjum umfram 2.575.220 krónur á ári (214.602 krónur á mánuði) og greiðslur falla niður við tekjur upp á 4.884.404 krónur á ári (407.034 krónur á mánuði). Greiðslur frá lífeyrissjóðum skerða ekki örorkulífeyrinn. Réttur til örorkulífeyris getur veitt rétt til annarra greiðsluflokka sem eru þó gjarnan háðir frekari skilyrðum. Fram til 2001 var grunnlífeyrir fólks í hjúskap 10% lægri en grunnlífeyrir fólks sem bjó eitt.



4.1.2. Tekjutrygging

Tekjutrygging er stærsti liður örorkulífeyris. Nú í ár nemur hann 154.058 krónum á mánuði. Tekjutryggingin er frábrugðin örorkulífeyri að því leyti að greiðslur frá lífeyrissjóðum skerða hana auk þess sem skerðingarmörk liggja mun lægra fyrir tekjutrygginguna en fyrir örorkulífeyrinn. Tekjutryggingin skerðist um 38,35% fyrir atvinnutekjur umfram 1.315.200 krónur á ári (109.600 krónur á mánuði), 328.800 krónur á ári frá lífeyrissjóði (27.400 krónur á mánuði) og fjármagnstekjur upp á 98.640 krónur á ári (8.220 krónur á mánuði). Meginmarkmið tekjutryggingarinnar er að tryggja framfærslu þeirra örorkulífeyrisþega sem hafa litlar eða engar tekjur umfram lífeyri frá TR. Þegar aðrar tekjur en greiðslur TR vegna örorku eru hærri en 2.575.220 krónur á ári lækkar skerðingarhlutfall tekjutryggingar sem helgast af því að

samkvæmt 22. grein laga nr. 100/2007 má „samanlögð skerðing ... 1) örorku-, slysa- eða endurhæfingarlífeyris og tekjutryggingar skal aldrei fara umfram 38,35% af tekjum. Komi samtímis til skerðingar þessara bóta skal lífeyrir fyrst skertur og samsvarandi dregið úr skerðingu tekjutryggingar.“¹⁹

4.1.3. Aldurstengd örorkuuppbót

Árið 2004 var byrjað að greiða aldurstengda örorkuuppbót. Uppbótin tekur mið af því hvenær á lífsleiðinni örorkulífeyrisþegi fær örorkumat. Því yngri sem einstaklingur er þegar hann eða hún fær mat, því hærri er aldurstengda örorkuuppbótin enda aukast réttindi til lífeyris frá lífeyrissjóðum gjarnan með aldri. Hámarksupphæð aldurstengdu uppbótarinnar er 48.108 krónur á mánuði. Uppbótin skerðist sem nemur 25% af tekjum sem nema 2.575.220 krónum á ári (214.602 krónum á mánuði) og greiðslur falla niður við tekjur upp á 4.884.404 krónur á ári (407.034 krónur á mánuði). Upphæðin skilgreinist sem hlutfall af örorkulífeyri, 100% fyrir fólk sem fékk örorkumat fyrir 25 ára aldurinn, 95% fyrir fólk sem fékk matið 25 ára og lækkar svo um fimm prósentustig fyrir hvert ár til og með 27 ára aldurs. Eftir það lækkar hlutfallið um 10 prósentustig fyrir hver tvö ár fram til 40 ára aldurs. Fólk sem fær örorkumat 40-45 ára fær aldurstengda uppbót sem nemur 15% af örorkulífeyri (7.216 krónur á mánuði), fólk sem er á aldrinum 46-50 við örorkumat ára fær sem nemur 10% af örorkulífeyri, 7,5% ef fólk var 51-55 ára, 5% ef það var 56-60 ára og loks 2,5% ef það var 61-66 ára.

4.1.4. Heimilisuppbót

Heimilisuppbót er greidd einhleypum örorkulífeyrisþegum sem njóta ekki hagræðis af sambýli við annan fullorðinn einstakling. Uppbótin er að hámarki 52.073 krónur á mánuði og líkt og tekjutryggingin skerðist hún um 12,96% fyrir atvinnutekjur umfram 1.315.200 krónur á ári (109.600 krónur á mánuði), 328.800 krónur á ári frá lífeyrissjóði (27.400 krónur á mánuði) og fjármagnstekjur upp á 98.640 krónur á ári (8.220 krónur á mánuði).

4.1.5. Framfærsluuppbót

Framfærsluuppbótin kom til sögunnar í reglugerð árið 2008 þegar framfærsluviðmiðið var sett inn í lög um félagslega aðstoð árið 2010 (sjá kafla 2 hér að ofan). Útfærslan var slík að ef heildartekjur örorkulífeyrisþega voru undir skilgreindu marki var það sem upp á vantaði greitt í formi framfærsluuppbótarinnar. Til tekna töldust allar skattskyldar tekjur, þar á meðal bætur almannatrygginga og bætur samkvæmt lögum um félagslega aðstoð, sem og erlendar tekjur sem ekki eru taldar fram hér á landi. Þetta er hin margumtalaða króna-á-móti-krónu skerðing. Þessu var svo breytt með lögum nr. 97/2019 um breytingu á lögum um félagslega aðstoð og lögum um almannatryggingar þannig að árin 2019 og 2020 töldu mismunandi tekjur mismikið í útreikningnum. Þannig er nú miðað við 65% af tekjum örorkulífeyrisþega, 100% af tekjum þeirra frá TR að aldurstengdu uppbótinni undanskilinni en helmingur hennar telur í útreikningnum. Jafnframt eru eingreiðslur frá TR og fjárhagsaðstoð sveitarfélaga undanskildar í útreikningnum.

¹⁹ <https://www.althingi.is/lagas/nuna/2007100.html>

4.1.6. Barnalífeyrir

Árið 2020 fá örorkulífeyrisþegar greiddar 35.565 krónur á mánuði með hverju barni yngra en 18 ára sem þeir hafa á framfæri sínu. Ef báðir foreldrar barns eru örorkulífeyrisþegar er greiddur tvöfaldur lífeyrir. Barnalífeyririnn er ekki tekjutengdur og ólíkt öðrum greiðslum sem leiða af örorkulífeyri fellur hann ekki niður þegar örorkulífeyririnn gerir það.

4.2. Brottfallnir greiðsluflokkar

Á því tímabili sem er hér til skoðunar voru um tíma í gildi tveir greiðsluflokkar sem hafa fallið úr gildi. Það er engu að síður ástæða til að gera grein fyrir þeim enda hafa þeir áhrif á hámark greiðslna örorkulífeyrisþega frá TR á hluta þess tímabils sem um ræðir.

4.2.1. Sérstök heimilisuppbót

Sérstakri heimilisuppbót var komið á árið 1987. Í raun er um að ræða eldri útgáfu framfærsluuppbótarinnar nema að því leyti að hún takmarkaðist við tekjulága örorkulífeyrisþega sem nutu heimilisuppbótar. Uppbótin skertist krónu-á-móti krónu og bar engin fritekjumörk. Árið 2001 nam hámark sérstöku heimilisuppbótarinnar 7.409 krónum á mánuði.

4.2.2. Tekjutryggingarauki

Í maí 2001 kom út álit vinnuhóps um endurskoðun almannatrygginga og samspil þess við skattkerfið og lífeyrissjóði. Í álitinu var gagnrýnt að sérstaka heimilisuppbótin takmarkaðist við þá lífeyrisþega sem fengu heimilisuppbót, því það fæli í sér mismunun eftir hjúskaparstöðu. Þá lagði vinnuhópurinn til að sérstaka heimilisuppbótin yrði aflögð en í staðinn kæmi tekjutryggingarauki svokallaður sem nýttist bæði þeim sem nutu heimilisuppbótar og þeim sem gerðu það ekki. Lögum var í kjölfarið breytt í samræmi við tillögur vinnuhópsins og við lok árs 2001 nam tekjutryggingaraukinn 14.062 krónum á mánuði fyrir þau sem nutu heimilisuppbótar og 10.538 krónum fyrir þau sem gerðu það ekki. Við þessa breytingu voru ekki innleidd skerðingarmörk en skerðingarhlutföll voru lækkuð í 67% þó þannig að fyrir hjón skyldi miðað við helming sameiginlegra tekna þeirra. Árið 2007 var tekjutryggingaraukinn felldur niður en tekjutryggingin sjálf hækkuð um rúm 73%, úr 45.939 krónum í 79.674 krónur á mánuði. Þessi hækkun nýttist einkum þeim sem ekki nutu heimilisuppbótar en kjarabætur þeirra sem það gerðu fólust einkum í hækkun heimilisuppbótar sama ár. Tekjutryggingaraukinn var í raun mjög svipaður og framfærsluuppbótin sem nú er í gildi.



5. Greiningar

Hér á eftir koma talnagreiningar. Í kafla 5.1 er farið yfir þróun hámarksgreiðslna TR vegna örorkulífeyris (það er fyrir barnlausa örorkulífeyrisþega sem fengu örorkumat 18 ára) með hliðsjón af þróun verðlags og lágmarkslauna á almennum vinnumarkaði. Það eru ástæður fyrir þessu vali á samanburðartekjum svo sem að áður en tvöfaldi lásinn var innleiddur var miðað við „verkamannalaun“ sem má ætla að horfi til lægstu launa á almennum markaði. Önnur ástæða er sú að staða örorkulífeyrisþega miðað við láglaunafólk er um margt upplýsandi fyrir þau kjör sem örorkulífeyrisþegum eru búin.

”

Samkvæmt upplýsingum frá TR fengu um 57 einstaklinga hámarksgreiðslu í september á þessu ári (fulla aldurstengda uppbót, heimilisuppbót og engar skerðingar vegna annarra tekna). Hér ber þó að hafa í huga að þessi hópur mun minnka þegar árið er gert upp en árið 2019 taldi hann níu einstaklinga...

Í kafla 5.2 er þróun sömu upphæða borin saman við almenna launaþróun á íslenskum vinnumarkaði. Ástæðan er sú að þó samanburður við lægstu laun fyrir fullt starf á almennum vinnumarkaði sé um margt upplýsandi þá er launahluti hins tvöfalda láss fremur óljóst orðaður í löggjöfinni og því er réttilega hægt að gera ágreining um niðurstöður ef aðeins er horft til lægstu launa.

Eins og fram hefur komið gefa hámarksupphæðir greiðslna TR vegna örorku ekki raunsanna mynd af lífskjörum örorkulífeyrisþega enda afar fámennur hópur sem nýtur þeirra enda ýmsir greiðsluflokkar skilyrtir við aldur eða hjúskaparstöðu auk þess að vera skertir vegna annarra tekna. Samkvæmt upplýsingum frá TR fengu um 57 einstaklingar hámarksgreiðslu í september á þessu ári (fulla aldurstengda uppbót, heimilisuppbót og engar skerðingar vegna annarra tekna). Hér ber þó að hafa í huga að þessi hópur mun minnka þegar árið er gert upp en árið 2019 taldi hann níu einstaklinga. Nokkur hluti hópsins hefði þó hugsanlega getað fengið hámarksgreiðslur ef ekki væri fyrir aðrar tekjur sem fólk hafði vegna atvinnu

eða réttinda í lífeyrissjóðum. Það er erfitt að átta sig á því hve stór sá hópur er en ef við horfum til þess að í september 2020 voru aðeins 5.817 einstaklingar með heimilisuppbót, eða um 30% af þeim 19.284 einstaklingum sem áttu réttindi hjá TR vegna örorku (samkvæmt upplýsingum frá TR) og þegar við horfum til þess að í sama mánuði voru það tæplega 4.300 örorkulífeyrisþegar af þessum sömu 19.284 einstaklingum (rúm 22%) sem höfðu fengið örorkumat fyrir 25 ára aldur. Ef við gefum okkur að sama hlutfall einstaklinga sem fengu örorkumat á aldrinum 18-24 ára njóti heimilisuppbótar eins og á meðal örorkulífeyrisþega almennt þýðir það að um 6,7% örorkulífeyrisþega gætu mögulega fengið hámarksgreiðslu frá TR samkvæmt þessari skilgreiningu.



Það er engu að síður ástæða til að fjalla um hámarksgreiðslurnar því þær draga fram eins örláta mynd af greiðslum TR vegna örorku og hægt er sem þýðir að mat á kerfinu á grundvelli þeirra verður að teljast varfærið mat. Ef niðurstaðan er ekki góð er það ekki vegna þess að hér hafi verið reynt að draga fram neikvæða mynd heldur þrátt fyrir að það hafi verið reynt að sýna almannatryggingakerfið í sem bestu ljósi.

En sökum þess að hámarksgreiðslur gefa óraunsæja mynd af örlæti almannatryggingakerfisins fylgjum við köflum 5.1 og 5.2 eftir með greiningum sem taka ekki mið af hámarksupphæðum eins og þær eru skilgreindar í þeim köflum. Í kafla 5.3 skoðum við áhrif aldurs við örorkumat á hámarksupphæðir sem örorkulífeyrisþegar eiga rétt á frá almannatryggingakerfinu en ein af afleiðingum breyttra skerðingarhlutfalla framfærsluuppbótarinnar eftir 2018 var að samspil framfærsluviðmiða og aldurstengdrar uppbótar veldur því að aldur við örorkumat hefur áhrif á það hvað fólk fær mikinn stuðning frá almannatryggingakerfinu.

Í kafla 5.4 beinum við sjónum okkar að þróun þeirra tveggja greiðsluflokka TR vegna örorku sem eru hvorki lágtekjumiðaðir né skilyrtir við aldur eða heimilis- aðstæður. Þetta er grunnlífeyririnn og tekjutryggingin. Þetta eru almennir greiðsluliðir fyrir örorkulífeyrisþega og hafa fyrir vikið mótandi áhrif á líf skjör þeirra allra. Þróun þessara tveggja greiðsluflokka verður rakin í samanburði við hámarksgreiðslur TR vegna örorku en einnig verður fjallað um samsetningu örorkulífeyrisgreiðslna og samspil ólíkra greiðsluflokka.

Í kafla 5.5 verður svo farið yfir skerðingar vegna atvinnutekna árið 2020 til að meta möguleika örorkulífeyrisþega á að bæta kjör sín með vinnu og þar með að meta vinnuleitjandi þætti í skerðingakerfinu.

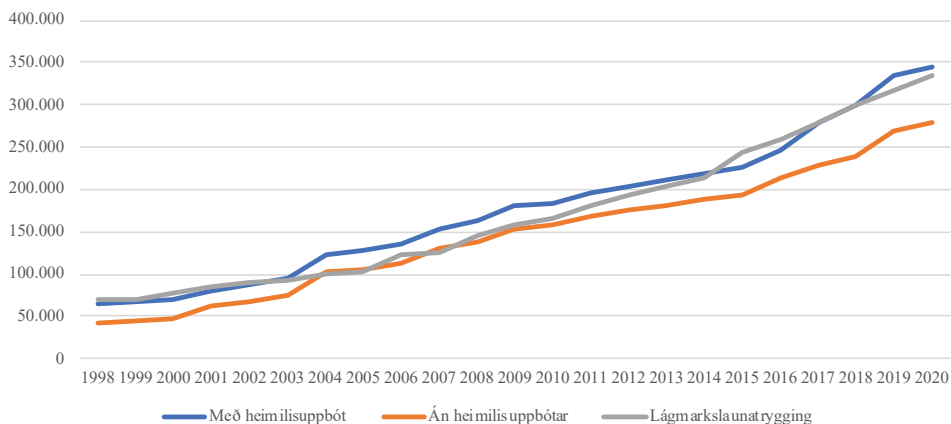
”

Ef niðurstaðan er ekki góð er það ekki vegna þess að hér hafi verið reynt að draga fram neikvæða mynd heldur þrátt fyrir að það hafi verið reynt að draga fram eins fagra mynd af örlæti almannatryggingakerfisins og mögulegt er...

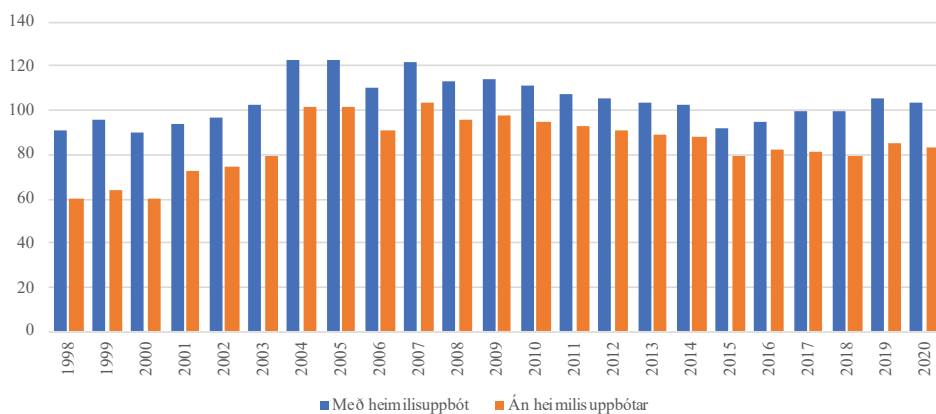
5.1. Þróun hámarksgreiðslna TR vegna örorku, launa og verðlag

Við byrjum þessa yfirferð á að skoða hvernig hámarksgreiðslur TR vegna örorku hafa þróast fyrir þá fámennu hópa sem njóta þeirra með og án heimilisuppbótar og berum saman við lágmarkslaun fyrir fullt starf á almennum vinnumarkaði. Nafnvirði hámarksupphæða greiðslna TR vegna örorku sem og lágmarkslauna hefur hækkað yfir tímabilið sem er hér til skoðunar (myndir 1 og 2). Árið 1998 voru lægstu laun fyrir fullt starf á almennum vinnumarkaði 70 þúsund krónur á mánuði en greiðslur TR til einstæðra og barnlausra örorkulífeyrisþega voru hæstar 63.537 krónur á mánuði, eða um 9,2% lægri en lægstu launin. Fyrir þá örorkulífeyrisþega sem deildu heimili með öðrum fullorðnum einstaklingi (nutu ekki heimilisuppbótar) námu hámarksgreiðslur frá TR um 60,3% af lægstu launum fyrir fullt starf, eða 42.214 krónum á mánuði.

MYND 1: Þróun lágmarkstekjutryggingar og hámarksgreiðslna TR vegna örorku fyrir barnlausa örorkulífeyrisþega sem fengu örorkumat 18 ára



MYND 2: Hámarksgreiðslur TR vegna örorku fyrir barnlausa örorkulífeyrisþega sem fengu örorkumat 18 ára sem hlutfall af lágmarkstekjutryggingu á almennum vinnumarkaði



Á næstu árum minnkaði bilið á milli hámarks greiðslna TR vegna örorku annars vegar og lægstu launa hins vegar. Árið 2003 voru hámarksgreiðslur til örorkulífeyrisþega sem nutu heimilisuppbótar orðnar jafnar lægstu launum og raunar ögn hærri. Hámarksgreiðslur fyrir þau sem ekki nutu heimilisuppbótar voru þó um fimmtungi lægri en lægstu launin á almennum markaði.

Árið 2004 varð breyting með tilkomu aldurstengdu örorkuuppbótarinnar. Hæstu greiðslur vegna örorku frá TR fyrir örorkulífeyrisþega með heimilisuppbót urðu rúmum 23% hærri en lægstu laun en hæsta greiðslan fyrir þau sem ekki nutu heimilisuppbótar var á svipuðu róli og lægstu laun. Greiðslur án heimilisuppbótar héldust nokkurn veginn í hendur við lægstu laun fram til 2007 ef árið 2006 er undanskilið.

Hvað varðar áhrif aldurstengdu uppbótarinnar er rétt að benda á að þau fara dvínandi því eldra sem fólk var þegar það fékk örorkumat. Myndin sem hér er dregin upp sýnir því áhrif á

hæstu greiðslur vegna örorku frá TR til örorkulífeyrisþega sem voru 18 ára þegar þau fengu matið, en fólk á aldrinum 18-24 ára hefur fengið fulla aldurstengda uppbót frá október 2008 en fram að því var það aðeins fólk sem fékk örorkumat 18 eða 19 ára sem fékk þá uppbót að fullu. Áhrifin á hámarksgreiðslurnar voru eðli málsins samkvæmt mun lægri fyrir til dæmis þau sem fengu örorkumat um fertugt eða seinna og verður fjallað um það aftur í þessari skýrslu.

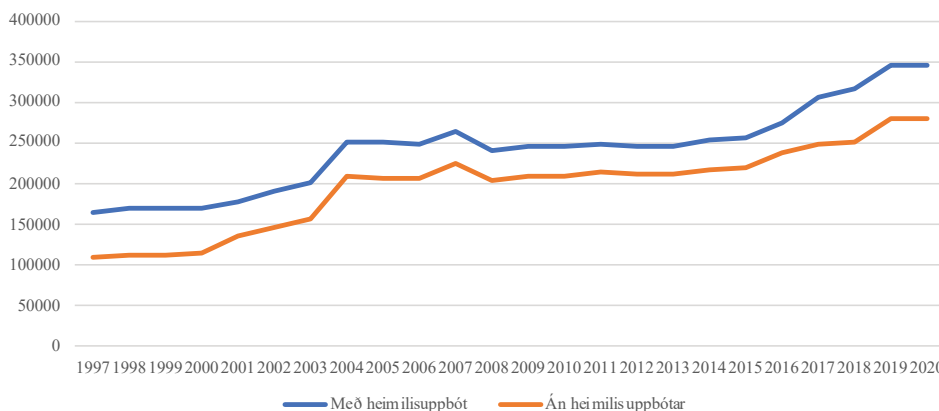
Á milli 2007 og 2015 hækkuðu lægstu laun á vinnumarkaði meira að nafnvirði en hæstu greiðslur TR vegna örorku, eða um rúm 56% í samanburði við rúm 25% á meðal örorkulífeyrisþega sem nutu heimilisuppbótar og rúm 26% hjá þeim sem gerðu það ekki. Árið 2015 námu lægstu laun á almennum vinnumarkaði 245 þúsund krónum á mánuði en hæstu greiðslur með heimilisuppbót námu tæpum 92% af þeirri fjárhæð (225.070 krónum á mánuði) og rúmlega 79% án hennar (193.962).

Eftir 2015 hækkuðu hámarksgreiðslur þeirra örorkulífeyrisþega sem nutu heimilisuppbótar meira en þeirra örorkulífeyrisþega sem gerðu það ekki sem og meira en lægstu laun á vinnumarkaði. Hámarksgreiðslur þeirra sem nutu ekki heimilisuppbótar hækkuðu líka hlutfallslega meira en lægstu laun á almennum vinnumarkaði á milli 2015 og 2020 (44,3% samanborið við 36,7%) en þó minna í krónum talið (85.926 krónur samanborið við 90 þúsund krónur).

Hækkun heimilisuppbótarinnar umfram aðra greiðsluflokka árin 2017 og 2018 leikur lykilhlutverk í hækkun hámarksgreiðslna til þeirra sem nutu slíkrar uppbótar en hér er rétt að hafa í huga það eru aðeins um 30% örorkulífeyrisþega.

Árið 2020 var staðan um margt lík því sem hún var árið 2003 hvað varðar röðun lægstu launa og hámarksgreiðslna TR vegna örorku. Hámarksupphæðir minnihluta örorkulífeyrisþega sem nutu heimilisuppbótar voru ögn hærri en lægstu laun fyrir fullt starf á almennum markaði (námu 103,2% af lægstu launum) en án heimilisuppbótar námu þær 83,5% af lægstu launum.

MYND 3: Þróun kaupmáttar hámarksgreiðslna TR vegna örorku til örorkulífeyrisþega sem fengu örorkumat 18 ára miðað við verðlag í október 2020



Annar hluti tvöfalda lássins felst í að greiðslur vegna örorku skuli halda í við verðlagsþróun. Mynd 3 sýnir þróun kaupmáttar hámarksgreiðslna vegna örorkulífeyris á verðlagi október 2020. Eins og fram hefur komið miða tölurnar í skýrslunni við lok hvers árs en þar sem árinu 2020 er ekki lokið þegar skýrslan er skrifuð er stuðst við nýjustu fyrirliggjandi tölur. Fyrir önnur ár er miðað við verðlag í desember.

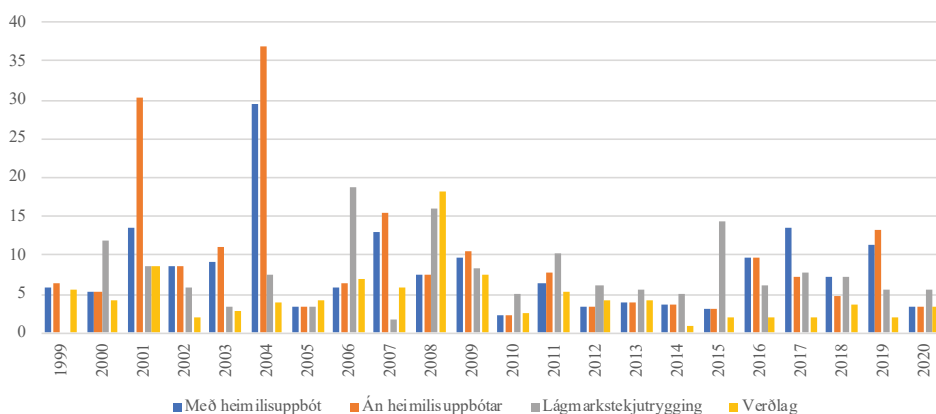
Kaupmáttur hámarksgreiðslna frá TR vegna örorku hefur hækkað yfir tímabilið sem er hér til skoðunar. Á tímabilinu hafa hins vegar verið ár þar sem kaupmátturinn hefur rýrnað þó að í flestum tilfellum hafa það verið óverulegt (-1,5% á milli 2004 og 2006 fyrir örorkulífeyrisþega sem bjuggu einir en -1,1 fyrir þá sem bjuggu með öðrum; -0,15% á milli 2009 og 2010; og -0,9% fyrir báða hópa á milli 2011 og 2013). Rýrnun kaupmáttar á milli 2007 og 2008 sker sig úr en á milli desembermánaða þessi tvö ár rýrnaði kaupmáttur hámarksgreiðslna TR vegna örorku um 9% bæði með og án heimilisuppbótar.

Þó tvöfalda lásinn hafi verið tekinn formlega úr sambandi fyrir árið 2010 var það engu að síður á milli desembermánaða 2007 og 2008 sem lásinn hélt verst hvað varðar verðlagsþróun en þar á milli hrundi íslenska bankakerfið með viðtækum afleiðingum fyrir íslenska hagkerfið. Þetta dregur fram vissan annmarka í útfærslu hins tvöfalda láss. Upphæðir greiðslna eru skilgreindar í fjárlögum og byggja á gefnum forsendum um þróun verðlags og launa.

Það er spurning hvernig við metum hvort tvöfalda lásinn hafi haldið. Ein leið til að meta það er að skoða hvort hækkun hámarksgreiðslna TR vegna örorku hafi haldið í við þróun verðlags og lægstu launa á almennum markaði frá ári til árs. Á 22 ára tímabili frá 1998 til 2020 hefur lásinn haldið tólf sinnum fyrir örorkulífeyrisþega sem búa einir en tíu sinnum fyrir þau sem deila heimili með öðrum fullorðnum einstaklingum (Mynd 4).

Þessi nálgun á tvöfalda lásinn er ef til vill of þröng. Þar sem orðalag tvöfalda lássins er óskýrt má færa rök fyrir því að það skipti ekki megin máli hvort lásinn haldi frá ári til árs heldur hvort hann haldi yfir lengri tímabil. Þannig hélt lásinn til dæmis ekki í við launaþróun á milli 1999 og 2000 en komst nærri því á milli 1998 og 2000.

MYND 4: Hámarksgreiðslur TR vegna örorku til þeirra sem fengu örorkumat 18 ára ásamt lágmarkstekjutryggingu og verðlagi. % hækkunir frá ári til árs



Í raun er hægt að skipta tímanum eftir að tvöfalda lásnum var komið á í þrjú tímabil. Það fyrsta nær frá 1998 til 2007, annað tímabilið nær frá 2007-2015 og það þriðja hófst 2015 og stendur enn yfir. Á tímabilinu frá 1999 til 2007 hélst þróun hámarksgreiðslna vegna örorku í hendur við bæði verðlag og launapróun, og gott betur. Hluti af skýringunni liggur í kerfisbreytingum sem leiddu til umtalsverðra hækkana hámarksgreiðslna tiltekin ár. Árið 2001 var til dæmis sérstök heimilisuppbót fyrir tekjulága örorkulífeyrisþega sem bjuggu einir lögð niður en í staðinn var tekin upp tekjutryggingarauki sem náði til bæði þeirra sem nutu heimilisuppbótar og þeirra sem nutu hennar ekki. Þá var 10% skerðing á grunnlífeyri fólks sem bjó með öðrum afnumin sama ár. Þessi breyting leiddi til hækkunar hámarksgreiðslna beggja hópa en þó til meiri hækkunar fyrir þau sem nutu ekki heimilisuppbótar.

Árið 2004 var aldurstengda uppbótin innleidd og það leiddi aftur til hækkunar hámarksgreiðslna. Hér verður þó að hafa í huga að með þessari breytingu varð upphæð hámarksbóta háð aldri við örorkumat og því skilaði hún minni ábata fyrir þau sem fengu örorkumat seinna á lífsleiðinni. Það var svo að hluta til rétt af með innleiðingu framfærsluviðmiðsins og framfærsluuppbótarinnar sem nýttist betur þeim sem fengu örorkumat seinna en þó sérstaklega þeim sem áttu lítil réttindi í lífeyrissjóðum.

Árið 2007 var tekjutryggingaraukinn aflagður og í raun færður inn í tekjutrygginguna. Þessi ráðstöfun gagnaðist einkum þeim sem ekki nutu heimilisuppbótar en á sama tíma var heimilisuppbótin hækkuð umfram aðra liði sem nýttist þeim sem bjuggu einir.

Þannig má segja að tímabilið frá 1998 til 2007 hafi tvöfaldi lásinn haldið en það var að hluta til fyrir tilstilli kerfisbreytinga sem skiluðu mismunandi breytingum á hámarksgreiðslum á mismunandi tímapunktum til ólíkra hópa örorkulífeyrisþega.

Á tímabilinu 2008 til 2015 var það reglan fremur en undantekningin að tvöfaldi lásinn hélt ekki. Á milli 2007 og 2008 hækkðu bæði lægstu laun og verðlag talsvert umfram hámarksgreiðslur TR vegna örorku. Greiðslurnar héldu ekki í við verðlag á milli 2009 og 2010 og ekki heldur á milli 2011 og 2013. Aftur á móti komu þeir annmarkar hins óljósa orðalags lássins að „taka mið af launapróun“—sem stjórnarandstaðan árið 1997 hafði varað við—berlega í ljós. Hámarksgreiðslur vegna örorku drógust aftur úr lægstu launum á almennum vinnumarkaði. Hámarksgreiðslur án heimilisuppbótar fóru úr 103,5% af lægstu launum árið 2007 í 79,2% árið 2015 og hámarksgreiðsla með slíkri uppbót fór úr 122% í 91,9% af lægstu launum á sama tímabili.

Raunar héldu hámarksgreiðslurnar ekki í við þróun lægstu launa fyrir fullt starf á almennum vinnumarkaði á milli 2009 og 2010, 2011 til 2015 og 2019 og 2020 fyrir örorkulífeyrisþega hvort sem þeir fengu heimilisuppbót eða ekki. Fyrir þau sem ekki fengu heimilisuppbót hélt hámarksupphæðin að auki ekki í við þróun lágmarkstekjutryggingar árin 2016 til 2018.

”

Á tímabilinu 2007 til 2015 var það reglan fremur en undantekningin að tvöfaldi lásinn hélt ekki...

”

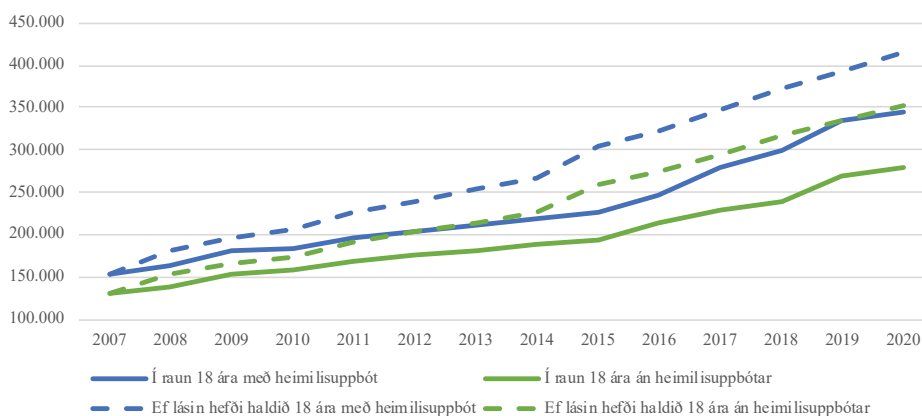
Aftur á móti komu þeir annmarkar hins óljósa orðalags lássins að „taka mið af launapróun“—sem stjórnarandstaðan árið 1997 hafði varað við—berlega í ljós...

Þetta var tímabil kjaragliðunar, það er hámarksgreiðslur vegna örorku rýrnuðu miðað við lægstu laun...

Á tímabilinu frá 2015 hefur kaupmáttur hámarksgreiðslna TR vegna örorku aukist aftur fyrir þau sem njóta fullrar aldurstengdrar uppbótar. Þá hafa hámarksgreiðslur til þeirra sem njóta heimilisuppbótar hækkað um 11,3 prósentustig miðað við lægstu laun á almennum vinnumarkaði og verða að óbreyttu 103,2% af lægstu launum í árslok 2020. Hæstu greiðslur til þeirra sem ekki njóta heimilisuppbótar hafa einnig hækkað sem hlutfall af lægstu launum en þó aðeins um 4,4 prósentustig.

Niðurstöðurnar hér að ofan benda til þess að tvöfaldi lásinn hafi ekki haldið eftir 2007, að minnsta kosti ekki fram til 2015. Þó þróun hámarksgreiðslna TR vegna örorku hafi ekki alltaf haldið í við verðlagsþróun héldu þær betur í við verðlag en þróun lægstu launa fyrir fullt starf á almennum vinnumarkaði. Þetta var tímabil kjaragliðunar, það er hámarksgreiðslur vegna örorku rýrnuðu miðað við lægstu laun.

MYND 5: Þróun hámarksgreiðslna TR vegna örorku við þróunina ef tvöfaldi lásinn hefði haldið frá 2007



Mynd 5 ber saman þróun hámarksgreiðslna TR vegna örorku, með og án heimilisuppbótar, við þróunina sem hefði orðið ef tvöfaldi lásinn hefði haldið frá ári til árs. Það sem upp á vantar árið 2020 er rúmar 70 þúsund krónur á mánuði þegar kemur að hámarksgreiðslum með heimilisuppbót og rúmlega 73 þúsund krónur án hennar.

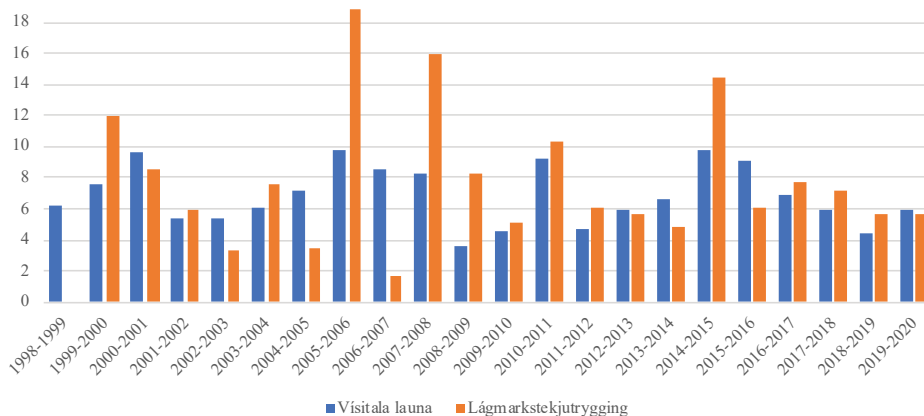
Svona útreikningar eru auðvitað alltaf umdeildanlegir og því er ágætt að benda á aðrar stærðir sem benda í sömu átt. Þegar þessi skýrsla er skrifuð er framfærsluviðmið vegna örorku 255.834 krónur á mánuði en lægstu laun fyrir fullt starf á almennum vinnumarkaði eru 335 þúsund krónur á mánuði. Munurinn er 79.166 krónur. Um næstu áramót hækkar lágmarkstekjutryggingin í 351 þúsund krónur á mánuði en af fjárlagafrumvarpinu má ráða að framfærsluviðmið vegna örorku hækki um 3,6% eða í 265.044 krónur á mánuði. Framfærsluviðmið örorku fer þannig úr 76,4% í 75,5% af lágmarkstekjutryggingu og munurinn í krónutölum verður 85.956 krónur og eykst þar með um 6.790 krónur.

5.2. Örorkulífeyrir og almenn launaþróun

Í hluta 5.1 var miðað við þróun lægstu launa fyrir fullt starf á almennum vinnumarkaði. Það er þó ekki sjálfgefið viðmið enda launahluti tvöfalda lássins ákaflega óljóst orðaður eins og var rætt hér að ofan. Lægstu laun eru heldur ekki sjálfgefið viðmið um hver kjör örorkulífeyrisþega eiga að vera. Helsta ástæðan fyrir því að gera samanburð á niðurstöðum eftir því hvort það er miðað við almenna launaþróun eða þróun lægstu launa er þó sú að í ljósi þess hvað ákvæði 69. greinarinnar er óljóst orðað væri hæpið að skoða aðeins eitt viðmið.

Í þessum kafla verður því horft til launavísitölunnar sem vísbendingu um almenna launaþróun. Launavísitala Hagstofu Íslands er unnin upp úr launarannsókn stofnunarinnar. Hún tekur mið af reglulegum launum einstaklinga sem eru í sama starfi á milli mælinga.

MYND 6: Samanburður á hækkanum lágmarkstekjutryggingar og launavísitölu á milli ára



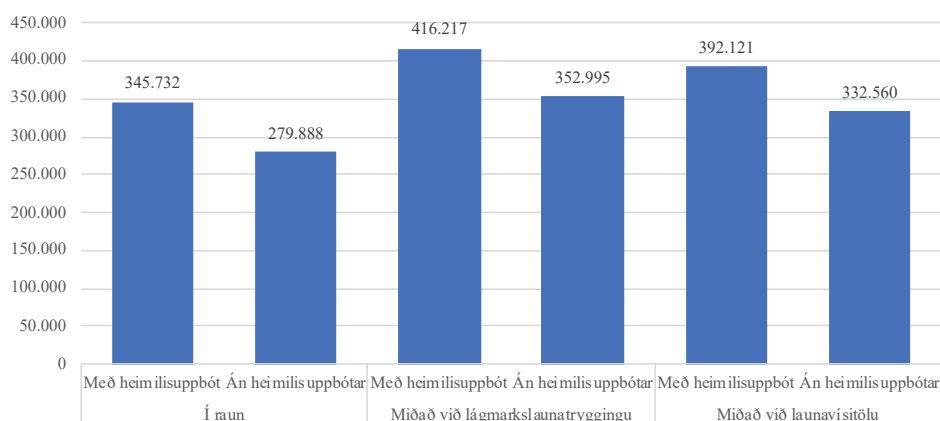
Mynd 6 sýnir hlutfallslegar hækkningar lágmarkstekjutryggingar og vísitölu launa frá ári til árs miðað við desembermánuð ár hvert að árinu 2020 undanskildu þar sem árinu er ekki lokið. Þess í stað er miðað við september 2020 sem er sá mánuður sem nýjustu tölur launavísitölunnar voru til fyrir þegar þessi skýrsla var skrifuð. Vísitala launa hækkaði meira í prósentum talið en lágmarkstekjutryggingin í átta af þeim tuttugu og tveimur árum sem eru til skoðunar en lágmarkstekjutryggingin hækkaði meira en launavísitalan fjórtán ár. Þá eru fjögur ár þar sem lágmarkstekjutryggingin hækkaði umtalsvert meira en launavísitalan.

Misræmið á milli upphæðar hámarksgreiðslna TR vegna örorku og hver upphæðin hefði verið ef tvöfalda lássinn hefði haldið verður minna þegar við miðum við almenna launaþróun en þegar við miðum við lægstu laun fyrir fullt starf á almennum markaði. Mynd 7 sýnir að svo er. Fyrir örorkulífeyrisþega með heimilisuppbót og fulla aldurstengda uppbót vantar rúmar 70 þúsund krónur á mánuði upp á tvöfalda lássinn ef við miðum við lágmarkslaun en rúmar 46 þúsund

”

Það að taka mið af almennri launaþróun fremur en þróun lægstu launa sýnir þannig minna frávík frá tvöfalda lássnum en að taka mið af þróun lágmarkstekjutryggingar og er því heppilegra viðmið fyrir þau sem vilja halda aftur af hækkan örorkulífeyris...

MYND 7: Samanburður á hámarksgreiðslum TR vegna örorku og hvernig þær væru í dag ef þær hefðu haldið í við lágmarkstekjutryggingu og launavísitölu

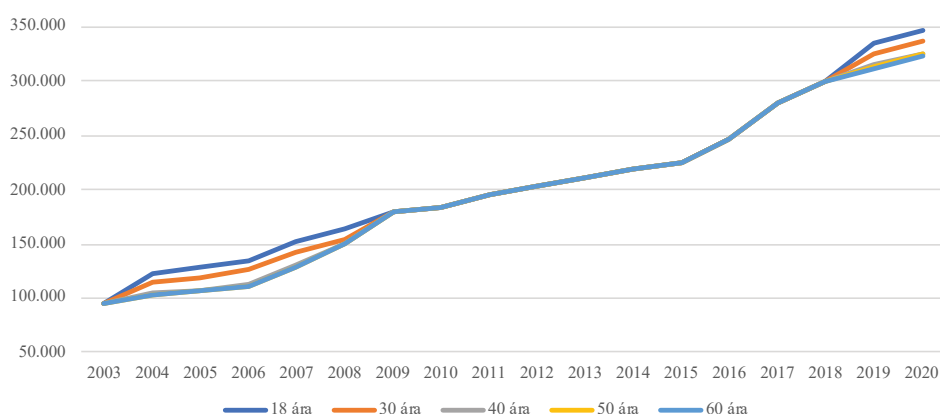


krónur ef við miðum við almenna launaþróun. Fyrir örorkulífeyrisþega án heimilisuppbótar vantar rúmar 73 þúsund krónur ef við miðum við lágmarkstekjutrygginguna en tæplega 53 þúsund krónur ef við miðum við almenna launaþróun. Það að taka mið af almennri launaþróun fremur en þróun lægstu launa sýnir þannig minna frávik frá tvöfalda lásnum en að taka mið af þróun lágmarkstekjutryggingar og er því heppilegra viðmið fyrir þau sem vilja halda aftur af hækkan örorkulífeyris. Engu að síður er það svo að þó við miðum við almenna launaþróun er upphæð hámarksgreiðslna TR vegna örorku talsvert lægri en hún væri ef tvöfaldi lásinn hefði haldið.

5.3. Mismunandi aldur við örorkumat

Eins og fram hefur komið veldur aldurstengda uppbótin því að hámarksgreiðslur frá TR vegna örorku þróast á tímabilum ólíkt fyrir fólk sem fékk örorkumat á mismunandi aldri. Mynd 8 sýnir hvernig þetta hefur gengið fyrir sig. Tilkoma aldurstengdu uppbótarinnar árið 2004 leiddi til umtalsverðra kjarabóta fyrir fólk sem fékk örorkumat ungt en ábatinn minnkaði hratt með hækkandi aldri við örorkumat.

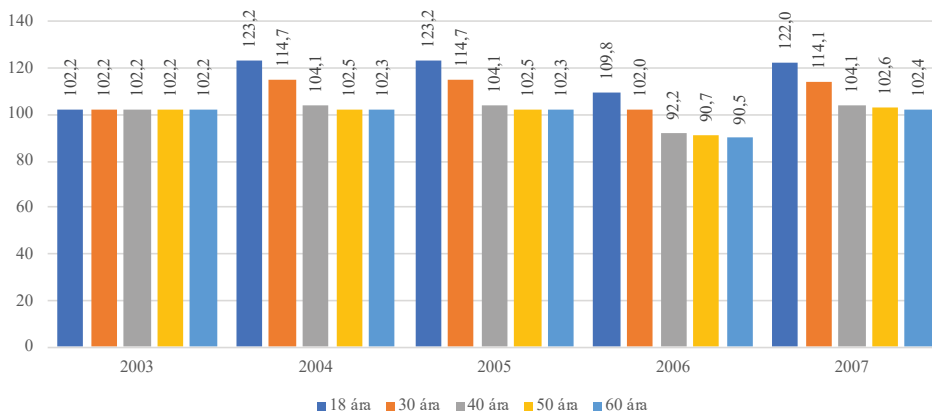
MYND 8: Þróun hámarksupphæða greiðslna TR vegna örorku eftir aldri við örorkumat 2003-2020



Tilkoma framfærsluuppbótarinnar árið 2008 jafnaði svo aftur hámarksgreiðslur TR vegna örorku á milli fólks sem fékk örorkumat á mismunandi aldri. Hér verður þó að hafa í huga að jafnvel þó hámarksgreiðslurnar væru þær sömu óháð aldri við örorkumat bitu skerðingarnar þau sem fengu matið seinna fastar, eins og verður fjallað um hér á eftir. Þetta tímabil stóð fram til 2019 þegar króna-á-móti-krónu skerðingin var afnumin á framfærsluuppbótinni en það fól í sér meiri kjarabót því yngri sem örorkulífeyrisþegar voru við örorkumat enda var skerðingarhlutfallið vegna aldurstengdu uppbótarinnar lækkað úr 100% í 50% af tekjum. Það eru því tvö tímabil sem er vert að skoða nánar hvað varðar kjarapróun örorkulífeyrisþega eftir því hve gömul þau voru þegar þau fengu örorkumat, það er frá innleiðingu aldurstengdu uppbótarinnar til innleiðingu framfærsluuppbótarinnar og svo frá afnámi króna-á-móti-krónu skerðinga framfærsluuppbótarinnar.

Til að einfalda framsetningu takmarkast þær greiningar sem eru birtar og fjallað um hér við örorkulífeyrisþega með heimilisuppbót. Þær tölur eru eingöngu lýsandi fyrir um þrjá af hverjum tíu örorkulífeyrisþegum og hlutföllin væru lægri en ef við miðuðum við hámark án heimilisuppbótar. Í sjálfu sér skiptir ekki öllu máli hvað varðar mat á þróuninni hvorar tölurnar eru notaðar, niðurstöðurnar eru í báðum tilfellum þær sömu þó upphæðirnar séu mismunandi.

MYND 9: Hámark greiðslna TR vegna örorku með heimilisuppbót sem hlutfall af lágmarkslaunatryggingu á almennum markaði árin 2002-7 eftir aldri við örorkumat

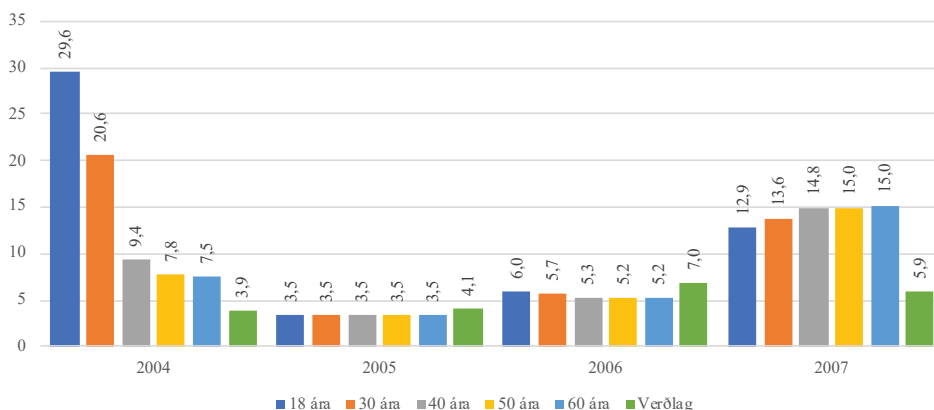


”

Það var einmitt gagnvart launaþróun fremur en verðlagsþróun sem tvöfaldi lásinn hefur yfirleitt brugðist...

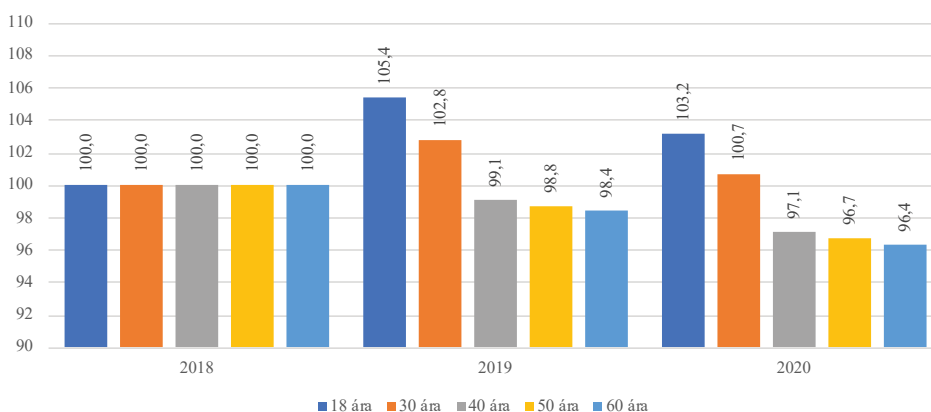
Mynd 9 sýnir hámarksgreiðslur TR vegna örorku með heimilisuppbót til barnlausra einstaklinga sem fengu örorkumat á mismunandi aldri á tímabili 2002-7. Aldurstengda uppbótin var innleidd árið 2004 en árið 2003 er birt til að gefa samhengi en þau ár voru hámarksupphæðir þær sömu óháð aldri. Það breytist svo árið 2004 þegar fólk sem fékk örorkumat þegar það var ungt fékk allnokkra kjarabót. Hámarksgreiðslur til fólks sem fékk örorkumat 18 ára hækkaði úr rúmum 102% af lægstu launum á almennum markaði í rúm 123%. Jafnvel fólk sem fékk örorkumat 30 ára hækkaði í tæp 115% af lágmarkslaunum. Fyrir fólk sem fékk örorkumat 40 ára eða eldri var kjarabótin hins vegar óveruleg. Hvað varðar hvort tvöfaldi lásinn hafi haldið gagnvart launaþróun er niðurstaðan þó sú sama fyrir alla aldurshópa: Tvöfaldi lásinn hélt nokkuð vel ef undan er skilið árið 2006.

MYND 10: Hækkun hámarksgreiðslna TR vegna örorku með heimilisuppbót frá fyrra ári 2003-7 eftir aldri við örorkumat samanborin við hækkun verðlags

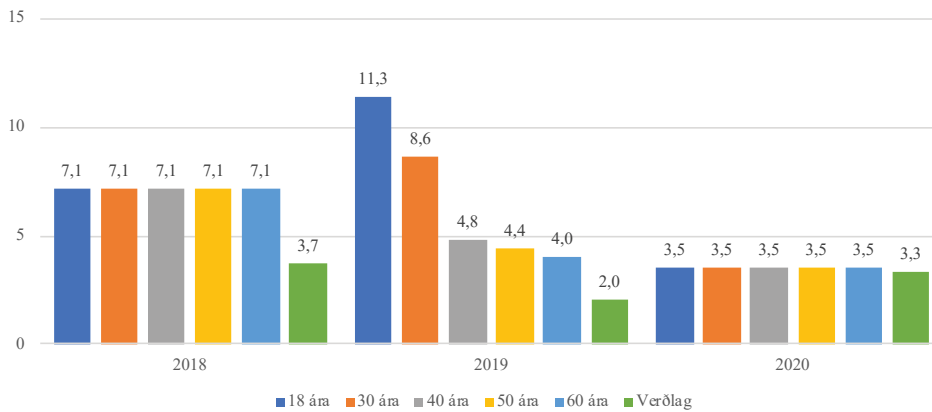


Tvöfaldi lásinn hélt þó ekki gagnvart verðlagi árin 2005 og 2006 (sjá mynd 10). Þegar tímabilið er skoðað í heild sinni má þó segja að lásinn hafi haldið nokkurn veginn.

MYND 11: Hámark greiðslna TR vegna örorku með heimilisuppbót sem hlutfall af lágmarkslaunatryggingu á almennum markaði árin 2018-20 eftir aldri við örorkumat



MYND 12: Hækkun hámarksgreiðslna TR vegna örorku með heimilisuppbót frá fyrra ári 2018-20 eftir aldri við örorkumat samanborin við hækkun verðlags



Þegar við skoðum seinna tímabilið, 2018-20, sést að tvöfaldi lásinn hélt hvað varðar lægstu laun á almennum markaði fyrir fólk sem var ungt þegar það fékk örorkumat (myndi 11). Bæði fólk sem var 18 ára og 30 ára fékk allnokkra kjarabót vegna lækkunar skerðingar framfærsluuppbótar vegna aldurstengdrar uppbótar. Aftur á móti hélt tvöfaldi lásinn ekki fyrir þau sem voru eldri þegar þau fengu örorkumat. Hámarksgreiðslur örorkulífeyrisþega sem fengu örorkumat 40, 50 eða 60 ára héldu áfram að dragast aftur úr lægstu launum á almennum markaði. Þegar aldursbilið 30-40 ára er skoðað kemur í ljós að fyrir fólk sem fékk örorkumat undir 40 ára aldri drógu hámarksgreiðslur til þeirra á lægstu laun á almennum vinnumarkaði eða stóðu að minnsta kosti svo gott sem í stað. Fólk sem fékk örorkumat þegar það var 40 ára eða eldra hélt hins vegar áfram að dragast aftur úr. Af þeim 19.668 sem voru með örorkumat þann 17. ágúst síðastliðinn, samkvæmt upplýsingum frá TR, höfðu 8.859 fengið örorkumat þegar þau voru 40 ára eða eldri sem nemur 45% af þeim sem voru með örorkumat.

Að lokum er rétt að taka fram að hámarksgreiðslur TR vegna örorku hækkuðu umfram verðlag fyrir alla aldurshópa örorkulífeyrisþega á tímabilinu 2018-20 (mynd 12). Það er engu að síður ljóst að tvöfaldi lásinn hélt aðeins hvað varðar hámarksgreiðslur fyrir þann hluta hópsins sem fékk örorkumat fyrir fertugt þegar tillit er tekið til allra greiðslna TR vegna örorku að barnalífeyri undanskildum en það er einmitt gagnvart launaþróun fremur en verðlagsþróun sem tvöfaldi lásinn hefur yfirleitt brugðist.

5.4. Samsetning hámarksgreiðslna

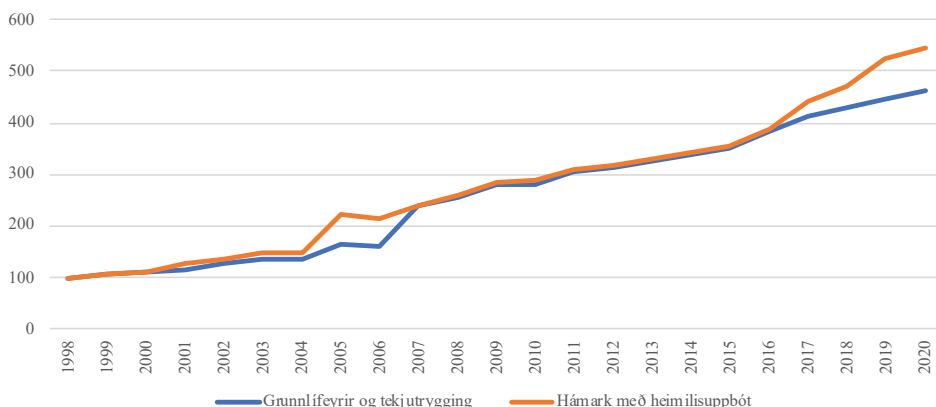
Í köflum 5.1-2 höfum við einkum skoðað hámarksgreiðslur TR vegna örorku út frá mismunandi forsendum en eins og áður var rætt gefa hámarksgreiðslur ekki endilega rétta mynd af kjarabróun örorkulífeyrisþega almennt enda aðrar greiðslur háðar ýmsum skilyrðum, til dæmis hvað varðar aldur (sem var fjallað um í kafla 5.3) svo og heimilisaðstæður. Raunar eru aðeins tveir



Grunnlífeyririnn og tekjutryggingin og fyrir vikið eru það þessir tveir greiðsluflokkar sem gefa hvað skýrasta mynd af kjörum örorkulífeyrisþega...

greiðsluflokkar örorkulífeyris sem allir örorkulífeyrisþegar eiga rétt á að hámarkinu óháð slíkum aðstæðum, það eru grunnlífeyririnn og tekjutryggingin og fyrir vikið eru það þessir tveir greiðsluflokkar sem gefa hvað skýrasta mynd af kjörum örorkulífeyrisþega. Vegna þessa er ástæða til að skoða nánar þróun þessara tveggja greiðsluflokka og samspil þeirra við aðra greiðsluflokka sem eru hluti af hámarksupphæðum greiðslna TR vegna örorku.

MYND 13: Vísitölur hámarksgreiðslna með heimilisuppbót ásamt vísitölu grunnlífeyris einhleypra og tekjutryggingar



Í mynd 13 hafa upphæðir hámarksgreiðslna TR vegna örorku með heimilisuppbót og samtala grunnlífeyris og tekjutryggingar verið settar fram sem vísitölur til að bera saman hlutfallslega hækkun þeirra yfir tíma á verðlagi hvers ár. Myndin sýnir að saman hafa

grunnlífeyririnn og tekjutryggingin hækkað minna en hámarksgreiðslur TR vegna örorku. Grunnlífeyririnn og tekjutryggingin fylgdu hámarksgreiðslum TR með heimilisuppbót nokkuð vel fram til 2015 ef tímabilið á milli 2004 og 2007 er undanskilið. Eftir 2015 hefur hámarksupphæð án heimilisuppbótar hækkað meira en grunnflokarnir tveir. Þessi mynd sýnir raunar hvernig hækkun hámarksins hefur verið náð, ekki með því að hækka grunnlífeyri og tekjutryggingu sem ná til allra örorkulífeyrisþega heldur með því að hækka greiðsluflokka sem ná til færri.

”

Hækkun hámarksins hefur verið náð með því að hækka framfærsluuppbótina sem ber hærra skerðingarhlutfall en aðrir greiðsluflokkar. Hækkun á grunnlífeyri og tekjutryggingu hefðu náð til allra...

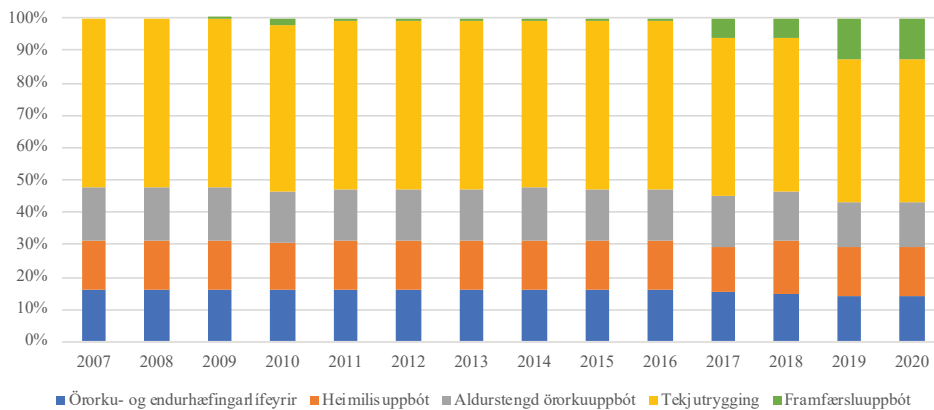
Þetta kallar á nánari skoðun á samsetningu hámarksgreiðslna TR og hvernig hún hefur breyst yfir tíma, en eins og fram hefur komið eru greiðslur TR samsettar úr mismunandi greiðslum sem bera mismunandi skerðingarmörk og ólík skerðingarhlutföll, sem gerir kerfið fremur flókið og ógagnsætt fyrir notendur. Áður en það er gert er rétt að benda á að skerðingarmörk og skerðingarhlutföll hafa lítið sem ekkert breyst frá árinu 2009. Það að skerðingarmörk hafi haldist óbreytt yfir það tímabil þýðir að mörkin hafa lækkað að raunvirði og dregist aftur úr launaþróun, sem þýðir að áhrif skerðinga vegna tekna annarra en frá TR hafa aukist yfir tíma.



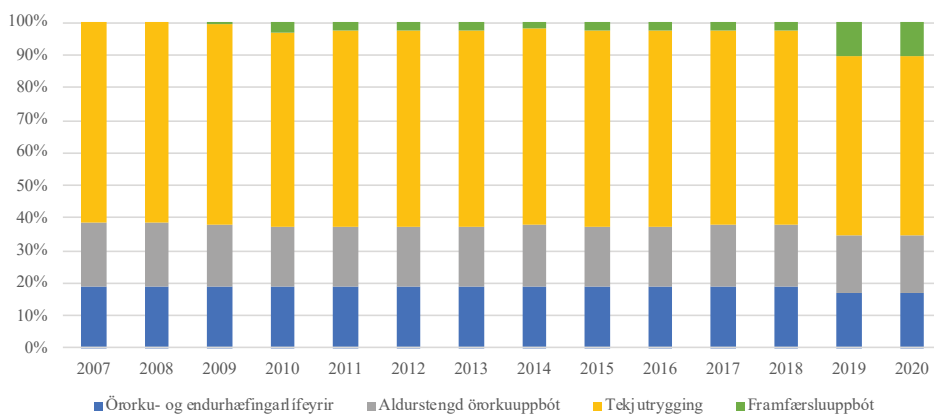
Í samhengi skerðinga er framfærsluuppbótin sennilega hvað þekktust fyrir króna-á-móti-krónu skerðinguna, það er að skerðingarnar hefjast um leið og örorkulífeyrisþegi hefur einhverjar tekjur og skerðast um sem nemur þeim tekjum. Króna-á-móti-krónu skerðingin var afnumin árið 2019. Skerðingar hefjast um leið og örorkulífeyrisþegar hafa einhverjar tekjur en núna nemur skerðingin 65% af þeim tekjum.

Mismunandi skerðingarhlutföll og skerðingarmörk þýða að það segir ekki alla söguna hve mikið hámarksgreiðslur TR vegna örorku hækka heldur verður einnig að huga að því í gegnum hvaða greiðsluflokka hækkunin er fengin enda hefur það áhrif á hvernig skerðingarnar virka heilt yfir auk þess sem vissar greiðslur, svo sem heimilisuppbót og aldurstengd uppbót, nýtast fyrst og fremst tilteknum hópum örorkulífeyrisþega eða að minnsta kosti sumum þeirra betur en öðrum.

MYND 14: Samsetning greiðslna TR vegna örorku fyrir örorkulífeyrisþega með heimilisuppbót, sem fékk örorkumat 18 ára



MYND 15: Samsetning greiðslna TR vegna örorku fyrir örorkulífeyrisþega án heimilisuppbótar, sem fékk örorkumat 18 ára



Árið 2008 var fyrsta árið sem framfærsluviðmiðin voru í gildi. Hámarksgreiðslur TR vegna örorku, bæði með og án heimilisuppbótar, voru yfir framfærsluviðmiðunum það árið og því fengu einstaklingar sem voru með hámarksgreiðslur ekki framfærsluuppbót. Frá og með

2010 byrjaði framfærsluuppbótin vera örlítill hluti af hámarksgreiðslum TR vegna örorku, bæði með og án heimilisuppbótar. Frá 2011 til 2016 var framfærsluuppbótin oftast 1% af hámarksgreiðslum með heimilisuppbót (mynd 14) en vægi hennar hefur síðan aukist hratt, fyrst í um 6% árin 2017 og 2018 og svo í 12,5% af 2019 og 2020. Á milli 2012 og 2018 var framfærsluuppbótin á bilinu 2,2-2,5% af hámarksgreiðslum án heimilisuppbótar (mynd 15) en hækkaði svo snarlega og í ár nemur hún 10,6% af slíkum hámarksgreiðslum.

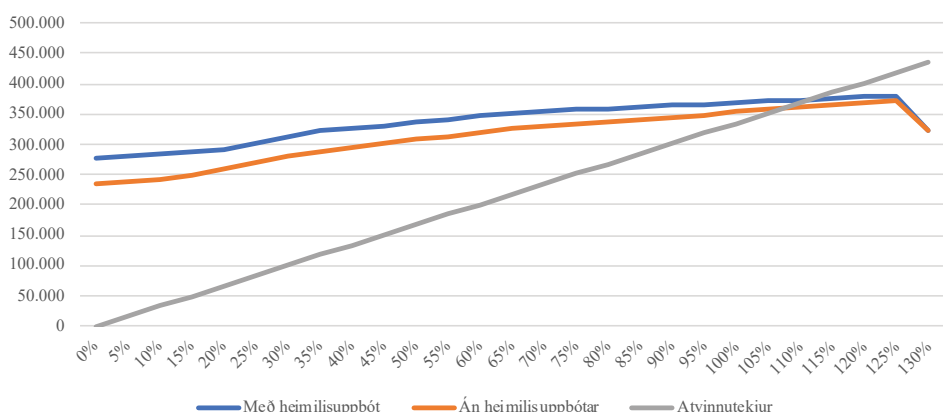
Aukið vægi framfærsluuppbótarinnar í hámarksgreiðslum er óheppilegt að því leyti að þetta er sá liður greiðslna vegna örorku sem skerðist fyrst, um leið og örorkulífeyrisbegi hefur einhverjar aðrar tekjur. Þó króna-á-móti-krónu skerðingin hafi verið afnumin þá er þetta að auki sá liður sem ber hæst skerðingarhlutfall, 65 aura á hverja krónu sem örorkulífeyrisbegi aflar sér. Af því leiðir að aukið vægi framfærsluuppbótar eykur áhrif skerðinga.

Hér er þó rétt að hafa í huga að aukið vægi framfærsluuppbótar í hámarksgreiðslu árin 2019 og 2020 er til komin vegna breytinga á skerðingarreglum framfærsluuppbótarinnar og þá sérstaklega að skerðingin vegna aldurstengdu uppbótarinnar var helminguð, úr 100% í 50%, sem skilaði óneitanlega kjarabót til nokkurs hóps örorkulífeyrisbega. Það var þó ekkert óhjákvæmilegt við að vægi framfærsluuppbótarinnar myndi aukast enda hefði verið hægt að hækka aðra greiðsluflokka til jafns þannig að vægi framfærsluuppbótarinnar hefði haldist óbreytt eða lækkað. Það skýtur óneitanlega skökku við að framfærsluuppbótin – sem einkum er hugsuð fyrir fólk sem fékk örorkumat seinna á æfinni og hafði lítil réttindi í lífeyrissjóðum – skuli vega svo þungt í hámarksgreiðslum TR vegna örorku.

5.5. Skerðingar

Hámarksupphæðir greiðslna TR vegna örorku eru ekki nægilega upplýsandi enda lítill hópur örorkulífeyrisbega sem njóta þeirra, eða 9 manns árið 2019 eins og áður hefur komið fram. Bæði er hámarkslífeyrir lægri því eldra sem fólk var þegar það fékk örorkumat auk þess sem

MYND 16: Ráðstöfunartekjur og atvinnutekjur örorkulífeyrisbega 2020, örorkumat 18 ára, með og án heimilisuppbótar



allnokkur hluti örorkulífeyrisþega er virkur á vinnumarkaði. Þá hafa mörg þeirra sem fengu örorkumat seinna á lífsleiðinni réttindi í lífeyrissjóðum. Fyrir vikið er nauðsynlegt að skoða hvaða áhrif skerðingar hafa á upphæðir sem örorkulífeyrisþegar fá frá TR. Niðurstöðurnar byggja á reiknivél TR.²⁰

Mynd 16 sýnir hvernig ráðstöfunartekjur örorkulífeyrisþega þróast með vaxandi atvinnutekjum. Forsendurnar eru örorkulífeyrisþegar sem eru barnlausir og fengu örorkumat þegar þeir voru 18 ára, með og án heimilisuppbótar. Gráa línan sýnir atvinnutekjur á bilum sem endurspeglar 5% af lágmarkstekjutryggingu á almennum vinnumarkaði (335 þúsund krónur á mánuði, hvert bil endurspeglar þannig hækkun sem nemur 16.750 krónum á mánuði). Gert er ráð fyrir 4% iðgjaldi í lífeyrissjóð af atvinnutekjunum.

Það er tvennt við þessa mynd sem er upplýsandi. Það fyrsta er að hún sýnir krónufallið svokallaða, sem sést á því að ráðstöfunartekjur örorkulífeyrisþega beinlínis lækka á milli atvinnutekna sem nema 125% og 130% af lægstu launum fyrir fullt starf á almennum vinnumarkaði. Krónufallið virkar þannig að við atvinnutekjur upp á 407.034 krónur á mánuði, að frádregnu iðgjaldi í lífeyrissjóð, fellur örorkulífeyrir niður og þar með allar greiðslur og réttindi sem leiða af honum. Til að þetta sé skýrt: Með atvinnutekjum sem nema 407.033 krónum á mánuði fær örorkulífeyrisþegi 101.621 krónur frá TR á mánuði. Ef atvinnutekjurnar hækka um eina krónu fær viðkomandi 0 krónur frá TR sem þýðir að ráðstöfunartekjurnar lækka úr 381.356 í 317.528 krónur eða um 63.838 krónur á mánuði. Ráðstöfunartekjur örorkulífeyrisþega með atvinnutekjur sem nema 130% af lágmarkstekjutryggingu á almennum vinnumarkaði eru svipaðar og ef viðkomandi hefði atvinnutekjur sem nema um 40% af lágmarkstekjutryggingunni fyrir þau sem njóta heimilisuppbótar en 65% fyrir þau sem njóta hennar ekki.

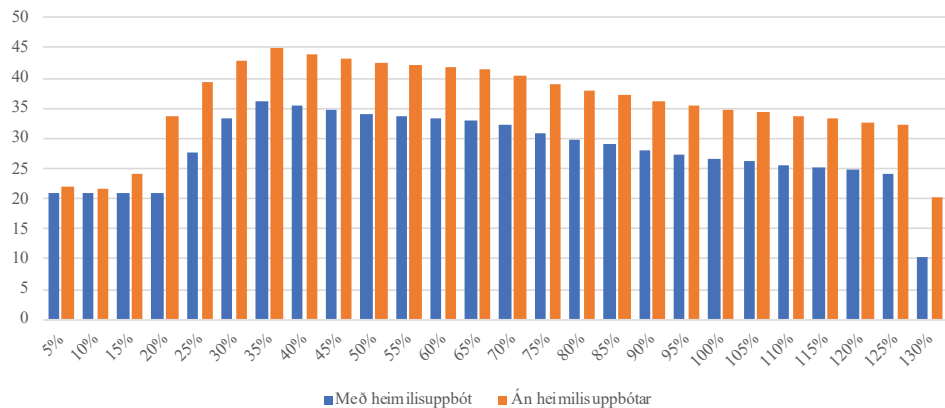


Krónufallið hefur aðrar óheppilegar afleiðingar. Vinnusamningar öryrkja virka þannig að Vinnumálastofnun greiðir hluta af launakostnaði atvinnurekenda sem ráða einstaklinga með skerta starfsgetu. Samningarnir eru ekki háðir örorku- eða endurhæfingarmati heldur því að fólk fái greiddan örorkulífeyri, örorkustyrk, endurhæfingarlífeyri eða slysaörorkubætur. Þegar laun fyrir fólk á slíkum samningum hækka upp fyrir krónufallið eru forsendur vinnusamningsins brostnar. Ef örorkulífeyrisþegi í slíkri stöðu á ekki að missa vinnuna þarf að lækka starfshlutfall viðkomandi. Þetta er mjög sérkennileg útfærsla á úrræði sem á að virka vinnuhvetjandi.

20 <https://www.tr.is/reiknivél>

Það seinna sem er upplýsandi í mynd 16 er að hallinn á ráðstöfunartekjulínunum er mun minni en á atvinnutekjulínunni og alls ekki jafn yfir ferilinn. Mynd 17 kannar þetta nánar með því að sýna hlutfall af atvinnutekjum sem örorkulífeyrisþegi heldur eftir miðað við atvinnutekjur sem hlutfall af lágmarkstekjutryggingu á almennum vinnumarkaði.

MYND 17: Hlutfall launa sem er örorkulífeyrisþegar, örorkumat 18 ára, með og án heimilisuppbótar, halda eftir (miðað við % starfshlutfall)



Með atvinnutekjum sem nema 10% af lágmarkstekjutryggingunni halda örorkulífeyrisþegar með heimilisuppbót eftir 21,1% af þeim atvinnutekjum sem þeir vinna sér inn, annað fer í skatta og skerðingar. Hlutfallið er 21,8% fyrir örorkulífeyrisþega án heimilisuppbótar. Hlutfallið helst óbreytt fyrir örorkulífeyrisþega með heimilisuppbót við 15% af lágmarkstekjutryggingunni en hækkar í 24,1% fyrir örorkulífeyrisþega án slíkrar uppbótar enda framfærsluuppbótin þá að fullu skert fyrir siðarnefnda hópinn.

”

Það má vera ljóst af ofangreindu að greiðslukerfi almannatrygginga vegna örorku er ákaflega vinnuletjandi...

Hlutfall atvinnutekna sem örorkulífeyrisþegar halda eftir fer svo hækkandi og nær hámarkið við tekjur sem nema 35% af lágmarkstekjutryggingunni, 36,2% fyrir örorkulífeyrisþega með heimilisuppbót og 44,9% fyrir þau sem njóta hennar ekki. Hlutfallið fer svo lækkandi með hverju 5% þrepi og við atvinnutekjur sem nema 125% af lágmarkstekjutryggingu halda örorkulífeyrisþegar með heimilisuppbót eftir 24,3% af þeim atvinnutekjum sem þeir hafa unnið sér inn en þau sem fá ekki heimilisuppbót halda eftir 32,3%. Fljótlega eftir það kemur svo krónufallið, sem er ívið hærra með heimilisuppbót en án hennar.

Það má vera ljóst af ofangreindu að greiðslukerfi almannatrygginga vegna örorku er ákaflega vinnuletjandi. Það er almennt vinnuletjandi vegna hárra skerðinga um leið og örorkulífeyrisþegar byrja að hafa tekjur. Þar spilar framfærsluuppbótin með sínum háu skerðingarhlutföllum stórt hlutverk. Kerfið er svo með vinnuletjandi þröskuld eftir að 35% af framfærsluuppbót er náð enda lækkar ábatinn af vinnu eftir það. Að lokum er krónufallið svokallaða annar vinnuletjandi þröskuldur. Þær ráðstöfunartekjur sem örorkulífeyrisþegi

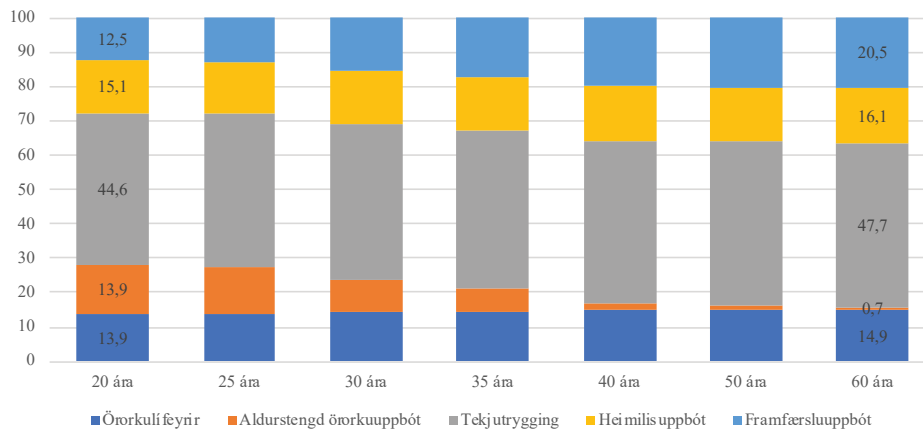
getur haft hæstar með heimilisuppbót og án barna, ef viðkomandi nýtur fullrar aldurstengdrar uppbótar, er 381.356 krónur á mánuði að því gefnu að hann sé í meira en fullu starfi á lágmarkslaunum á almennum vinnumarkaði eða í mjög hátt launuðu hlutastarfi. Hvort um sig verður að teljast ólíklegt. Það er hæpið að einstaklingur með skerta starfsgetu geti unnið fullt starf að staðaldri auk þess sem það er vafamál að það sé fullnægjandi framboð af vel launuðum hlutastörfum sem henta fólki með skerta starfsgetu.

Ef markmiðið er að auka virkni örorkulífeyrisþega á vinnumarkaði (sem er þó umtalsverð²¹⁾) þá má ætla að það væri hægt að ná verulegum árangri með því að draga úr skerðingum almennt og eyða vinnuletjandi þröskuldunum. Þróunin undanfarin ár hefur hins vegar verið í hina áttina. Skerðingarnar hafa aukist vegna þess að skerðingarmörk hafa staðið í stað um alllangt skeið sem og vegna aukins vægis framfærsluuppbótarinnar í greiðslum TR vegna örorku.

”

Ef markmiðið er að auka virkni örorkulífeyrisþega á vinnumarkaði (sem er þó umtalsverð) þá má ætla að það væri hægt að ná verulegum árangri með því að draga úr skerðingum almennt og eyða vinnuletjandi þröskuldunum. Þróunin undanfarin ár hefur hins vegar verið í hina áttina...

MYND 18: Vægi bóталиða í hámarksgreiðslum Tryggingastofnunnar vegna örorku með heimilisuppbót eftir aldri við örorkumat árið 2020

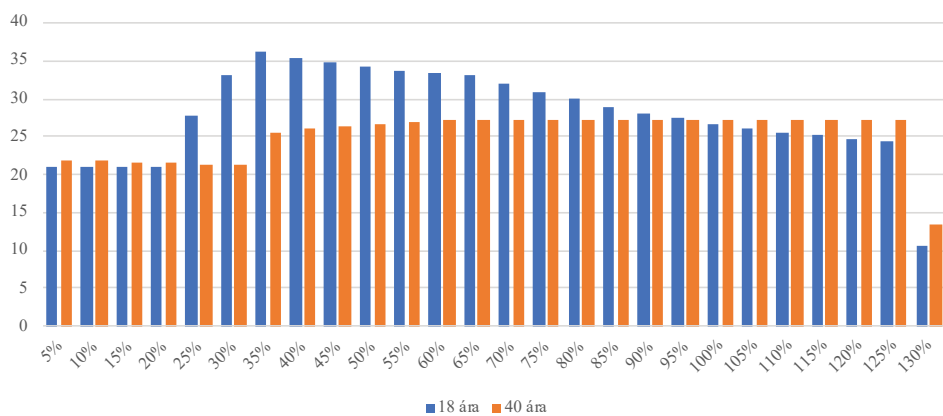


Dæmin sem eru tekin hér að ofan eru einstaklingar með fulla aldurstengda uppbót. Eins og má sjá á mynd 18 eykst vægi framfærsluuppbótarinnar í hámarksgreiðslum því eldra sem fólk var þegar það fékk örorkumat, úr 12,5% fyrir þau sem fá matið 18 ára í 20,5% fyrir þau sem fá matið þegar þau eru 60 ára. Vægi greiðslna annarra en aldurstengdu uppbótarinnar eykst líka þó krónutalan breytist ekki. Það leiðir af því að framfærsluuppbótin hækkar aðeins um 50 auru fyrir hverja krónu sem aldurstengda uppbótin lækkar. Hinir greiðsluflokkarnir verða fyrir vikið stærri sneiðar af minni köku. Af þessu leiðir að skerðingar hafa jafnvel meiri áhrif á fólk sem fær örorkumat seinna á lífsleiðinni þar sem framfærsluuppbótin er herra hlutfall af réttindum þeirra í almannatryggingakerfinu.

21 <https://hagstofa.is/utgafur/frettasafn/vinnumarkadur/oryrkjar-a-islenskum-vinnumarkadi/>



MYND 19: Hlutfall launa sem örorkulífeyrisþegar, með heimilisuppbót, halda eftir (m.v. % starfshlutfall) eftir aldri við örorkumat



Mynd 19 sýnir hlutfall atvinnutekna sem örorkulífeyrisþegar halda eftir af atvinnutekjum á sama hátt og mynd 17 en samanburðurinn er á milli örorkulífeyrisþega sem fengu örorkumat 18 ára og þeirra sem fengu það þegar þau voru 40 ára, í báðum tilfellum með heimilisuppbót. Skerðingarkerfið virkar ólíkt eftir því hvort fólk fékk örorkumat 18 ára eða 40 ára. Í fyrsta lagi rista skerðingarnar dýpra fyrir síðarnefnda hópinn sem kemur fram í því að hækkandi hlutfall atvinnutekna sem fyrrnefndi hópurinn heldur eftir á bilinu 25-35% af lágmarkstekjutryggingu kemur fram mun síðar og hóflegar hjá þeim sem fengu örorkumat þegar þau voru 40 ára. Við 35% af lágmarkslaunum fyrir fullt starf á almennum vinnumarkaði halda þau sem fengu mat 18 ára eftir 36,2% af atvinnutekjum en þau sem fengu matið 40 ára halda aðeins eftir 25,5%. Aftur á móti fer hlutfallið ekki lækkandi eftir það hjá þeim sem fengu örorkumatið 40 ára heldur hækkar mjög lítillega með hækkandi tekjum. Þegar atvinnutekjurnar eru sem nemur lágmarkstekjutryggingunni heldur hópurinn sem fékk matið seinna eftir örlítið hærra hlutfalli af atvinnutekjum og munurinn eykst hægt en jafnt með hækkandi tekjum.

6. Umræða

Tvöfaldi lásinn hélt að mestu fram til 2007 en brást eftir það. Hámarksgreiðslur TR vegna örorkulífeyris drógust jafnt og þétt aftur úr lægstu launum fyrir fullt starf á almennum vinnumarkaði. Gögnin benda til þess að tvöfaldi lásinn hafi byrjað að halda aftur eftir 2015 en þá aðeins fyrir hluta örorkulífeyrisþega, það er þau sem fengu örorkumat fyrir fertugt eða nutu heimilissuppbótar. Þær hækkunarir sem þó er hægt að greina komu fyrir tilstilli hækkana á heimilissuppbót umfram aðra greiðsluflokka TR vegna örorku sem og lækkun skerðingarhlutfalls framfærsluuppbótarinnar svokölluðu. Þetta voru ráðstafanir sem nýtast örorkulífeyrisþegum misvel, gagnast helst þeim sem búa einir eða fengu örorkumat snemma á lífsleiðinni.

Framfærsluviðmiðið er tvíeggja sverð. Ef viðmiðið hækkar meira en greiðsluflokkar TR vegna örorku eykst vægi framfærsluuppbótarinnar og þar með aukast áhrif skerðinga. Það er hluti af því sem gerðist á árunum 2019 og 2020. Áhrif skerðinga hafa hins vegar verið að aukast jafnt og þétt yfir lengra tímabil en skerðingarmörk og -hlutföll greiðsluflokka TR vegna örorku hafa lítið breyst frá árinu 2009 sem þýðir að hlutföllin hafa hvorki haldið við þróun verðlags né launa. Það hefur því orðið sífellt erfiðara fyrir örorkulífeyrisþega að bæta kjör sín með vinnu. Skerðingakerfið er á margan hátt vinnuleytandi.

Það er mat skýrsluhöfundar að ef horft væri til lágmarkstekjutryggingar væru hámarksgreiðslur TR vegna örorku hærri sem nemur rúmum 70 þúsund krónum á mánuði fyrir þau sem njóta heimilissuppbótar og rúmum 73 þúsund krónum hærri fyrir þau sem gera það ekki. Ef við miðum frekar við almenna launaþróun vantar tæpar 53 þúsund krónur á mánuði upp á hámarksgreiðslur án heimilissuppbótar og rúmar 46 þúsund með henni. Þá er rétt að minna á að um næstu áramót mun framfærsluviðmið vegna örorku dragast enn frekar aftur úr lágmarkstekjutryggingu á almennum markaði, verður 85.956 krónum lægri í stað 79.166 krónum nú.

Slíkt mat kallar á að við gefum okkur forsendur og er þar af leiðandi alltaf umdeilanlegt. Ein af þeim forsendum sem ég gef mér er að til að tvöfaldi lásinn haldi þurfi hann að halda innan hvers árs. Það má hins vegar alveg ímynda sér að lásnum væri ætlað að halda árið eftir, þannig að breytingar á einu ári stýri hækkunum árið eftir. Slíkar forsendur myndu skila annarri krónutölu en hefðu samt lítil áhrif á heildarniðurstöðuna.

”

Það hefur því orðið sífellt erfiðara fyrir örorkulífeyrisþega að bæta kjör sín með vinnu. Skerðingakerfið er á margan hátt vinnuleytandi...

”

69. grein laga nr. 100/2007 um almannatryggingar er óljóst orðuð...

69. grein laga nr. 100/2007 um almannatryggingar er óljóst orðuð og veitir enga leiðsögn um framkvæmdina:

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

”

Það kemur því ekki á óvart að tvöfaldi lásinn hafi ekki haldið enda var hann skilinn eftir ólæstur...

Hér að ofan var fjallað um hve óljóst orðalag launahluta tvöfalda lássins er. Óskilgreind launabróun skilur eftir mikið rými til túlkunar, svo sem um hvort það skuli miða við lægstu laun, almenna launabróun eða tiltekinn samanburðarhóp. Þá er afar lítið hald í að ákvörðunin skuli „taka mið af“ sem þýðir í sjálfu sér ekkert meira en að launabróunin skuli koma á einhvern óræðan hátt inn í ákvarðanatökufærið. Á þetta var bent í umræðum og öðrum lögskýringargögnum á Alþingi þegar tvöfalda lásnum svokallaða var komið á. Við þetta bætist að lögin gefa enga leiðsögn um hvaða tímabil skuli liggja til grundvallar. Það kemur því ekki á óvart að tvöfaldi lásinn hafi ekki haldið enda var hann skilinn eftir ólæstur.

Það er ekki óhjákvæmilegt að 69. greinin sé svo óljóst orðuð. Dæmi um samskonar lagaákvæði sem er mun skýrara má finna í 4. grein laga nr. 130/2016 um breytingu á ýmsum lögum vegna brottfalls laga um kjararáð sem hljóðar svo:

Pingfararkaup skv. 1. gr. nemur 1.101.194 kr. á mánuði. Pingfararkaup skal taka breytingum 1. júlí ár hvert. Hagstofa Íslands reiknar og birtir fyrir 1. júní hlutfallslega breytingu á meðaltali reglulegra launa starfsmanna ríkisins fyrir næstliðið almanaksár. Við mat á launabreytingum aflar Hagstofan skýrslu og gagna sem hún telur nauðsynleg og gerir jafnframt eigin kjararannsóknir eftir því sem hún telur þörf á. Við launaafgreiðslu fyrir júlí uppfærir Fjársýsla ríkisins krónutölufjárhæð til samræmis við tölur Hagstofunnar.

Í þessu ákvæði kemur skýrt fram hver viðmiðunarhópurinn er (starfsmenn ríkisins), hvaða launahugtak er miðað við (regluleg laun), hvaða breytingu eigi að horfa til (breyting á meðaltali), tímabilið sem er byggt á (næstliðið almanaksár) og hvenær breytingin skuli eiga sér stað (1. júlí ár hvert). Þá er skilgreint hver eigi að annast greininguna sem liggur til grundvallar (Hagstofa Íslands). Það eina sem er ekki skilgreint sérlega vel er hvaða gögn skuli liggja til grundvallar en af orðanna hljóðan má ætla að Launarannsókn Hagstofunnar leiki lykilhlutverk. Þetta er skýrt dæmi úr íslenskri löggjöf um hvernig hægt væri að útfæra 69. grein laga um almannatrygginga mun betur en nú er gert.

Örorkulífeyrir hefur dregist verulega aftur úr launabróun. Ef meiningin er að 69. greinin virki sem tvöfaldur lás sem tryggi lífskjör örorkulífeyrisþega gagnvart bæði launa- og verðlagsþróun þá er nauðsynlegt að læsa lásnum, það er að skilgreina viðmiðin og viðmiðunartímabilin.



Annað mikilvægt skref er að draga úr áhrifum skerðinga til að draga úr vinnuleitjandi þáttum í kerfinu og auðvelda örorkulífeyrisbegum að bæta kjör sín með vinnu. Það væri stórt skref í þá átt að uppfæra skerðingamörk greiðsluflokka TR vegna örorku til samræmis við launa- og verðlagsþróun sem hvor um sig hefur hækkað umtalsvert frá 2009. Hitt skrefið í þessa átt væri að hækkanir væru ekki í formi hærri framfærsluuppbótar, sem ber hærri skerðingarhlutföll en aðrir greiðsluflokkar, heldur væri lögð áhersla á að hækka grunnlífeyri og tekjutryggingu. Hækkanir þessara greiðsluflokka hefðu að auki þann kost að nýfast mun fleiri örorkulífeyrisbegum en heimilisuppbót, aldurstengd uppbót og framfærsluuppbótin gera.

Að lokum þarf að taka á krónufallinu. Áðurnefnd leiðrétting skerðingarmarka gæti verið liður í því en það þarf einnig að horfa til samspils skerðingarhlutfalla mismunandi greiðsluflokka. Krónufallið er tilkomið vegna þess að leið og grunnlífeyrir örorkulífeyris er að fullu skertur falla aðrar greiðslur TR vegna örorku niður. Þegar aðrir greiðsluflokkar, svo sem heimilisuppbót, hækka umfram grunnlífeyrinn þá fer jafnvægi skerðingarkerfisins úr skorðum þannig að krónufallið verður ýktara. Það er því ástæða til að forgangsraða hækkunum grunnlífeyris umfram aðra greiðsluflokka.

”

Staða örorkulífeyrisþega í samanburði við fólk á vinnumarkaði hefur versnað jafnt og þétt, örlítið á hverju ári...

Staða örorkulífeyrisþega í samanburði við fólk á vinnumarkaði hefur versnað jafnt og þétt, örlítið á hverju ári. Á hverju ári hefði ekki þurft mikið til að tryggja að örorkulífeyrir héldi í við launaþróun. Á þrettán árum hefur hins vegar safnast upp töluverð skuld ef við tökum vilja löggjafans alvarlega og lítum á tvöfalda lásinn sem skuldbindingu um að tryggja kjör örorkulífeyrisþega. Því lengur sem við biðum með að leiðrétta þróunina, því stærri verður skuldin. Þrettán ár af sinnleysi gagnvart kjörum öryrkja verða ekki leiðrétt á einu bretti en það er löngu tímabært að snúa þróuninni við fyrir alla örorkulífeyrisþega og vinna skipulega að því að tryggja þeim mannsæmandi líf skjör.



UM HÖFUNDINN

Kolbeinn Stefánsson lauk doktorsnámi í félagsfræði frá Oxfordháskóla árið 2013. Hann starfar sem lektor við Félagsráðgjafardeild Háskóla Íslands en starfaði áður hjá Hagstofunni. Sérsvið Kolbeins eru lífskjör, vinnumarkaðir og velferðarmál.

ADSTOÐ VIÐ GAGNAÖFLUN OG RANNSÓKNAVINNU:

Bergþór Heimir Þórðarson og Sigríður Hanna Ingólfssdóttir

LÁSAR GERA BARA GAGN ÞEGAR ÞEIR ERU LÆSTIR - UM 69. GREIN LAGA UM ALMANNATRYGGINGAR

ÚTGEFANDI: Öryrkjabandalag Íslands

UPPSETNING: Nýprent ehf.

MYNDIR: Úr myndabanka

PRENTUN: Pixel

Gefið út í nóvember 2020