



LÁSAR GERA BARA GAGN EF ÞEIR ERU LÆSTIR

UM 69. GREIN LAGA
UM ALMANNATRYGGINGAR

2. ÚTGÁFA

Kolbeinn H. Stefánsson

Efnisyfirlit

	Samantekt	3
1.	Inngangur	5
2.	Gögn	7
3.	Tvöfaldi lásin	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
4.1.7.	Breytingar frá 2020	17
4.2.	Brottfallnir greiðsluflokkar	18
4.2.1.	Sérstök heimilisuppbót	18
4.2.2.	Tekjutryggingarauki	18
5.	Greiningar	20
5.1.	Þróun hámarksgreiðslna TR vegna örorku, launa og verðlags	21
5.2.	Örorkulífeyrir og almenn launaþróun	27
5.3.	Mismunandi aldur við örorkumat.	28
5.4.	Grunnlífeyrir og tekjutrygging	31
5.5.	Skerðingar	34

Samantekt

- Ef horft er til hæstu greiðslna TR vegna örorku er ljóst að tvöfaldi lásin hefur ekki haldið. Á fyrstu árunum hélt lásin illa í við verðlagsþróun. Hann gaf sig svo frá árinu 2007 og fram til 2014 gagnvart bæði launa- og verðlagsþróun. Raunar var tvöfaldi lásin formlega tekinn úr sambandi í þrjú ár, 2009, 2010 og 2011. Eftir 2014 hefur hann haldið betur, þó ekki fullkomlega, en síðustu ár er það einkum launaþróun sem lásin hefur ekki haldið í við.
- Að mati skýrsluhöfundar væru hámarksgreiðslur TR með heimilisuppbót nú um 116 þúsund krónum hærri á mánuði ef tvöfaldi lásin hefði haldið, ef miðað er við þróun lágmarkstekjutryggingar á almennum markaði, en tæplega 80 þúsund krónum hærri ef horft er til launavísitölu Hagstofu Íslands. Án heimilisuppbótar væru hámarksgreiðslur um 112 þúsund krónum hærri miðað við lágmarkslaunatryggingu og tæplega 81 þúsund krónum hærri miðað við launavísitölu.
- Hámarksgreiðslur TR gefa hins vegar ekki rétta mynd af kjarabróun 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 færri en 100 einstaklingar með óskerta framfærsluuppbót í september 2021 en sá fjöldi er umtalsvert lægri þegar árið hefur verið gert upp. Að jafnaði eru þrír af hverjum tíu örorkulífeyrisþegum með heimilisuppbót. Aðeins rétt rúmlega einn af hverjum fimm einstaklingum fengu örorkumat fyrir 25 ára aldur, en meira en fjórir af hverjum tíu fengu örorkumat þegar þau voru 40 ára eða eldri.
- Hér að ofan var sagt að tvöfaldi lásin hafi byrjað aftur að halda eftir 2014 þegar horft er til hámarksgreiðslna TR vegna örorku. Þegar við tökum 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.
- Helstu breytingar á örorkulífeyri Tryggingastofnunar er að dregið hefur verið úr skerðingu framfærsluuppbótar vegna tekjutryggingar, úr krónu á móti krónu í 95 auru á móti hverri krónu. Þá var dregið úr skerðingarhlutföllum grunnlífeyris og heimilisuppbótar, úr 25% í 11%. Þetta hefur haft þau jákvæðu áhrif að eyða krónufallinu svokallaða og bætt ráðstöfunartekjur einstaklinga ofan við gömlu krónufallsmörkin allnokkuð. Hefur þessi breyting hækkað ráðstöfunartekjur einstaklinga fyrir ofan skerðingarmörk grunnlífeyris en fyrir neðan gömlu krónufallsmörkin lítillega.
- Vægi framfærsluuppbótarinnar í hámarksgreiðslum TR vegna örorku hækkaði frá 2016 til 2020 og sú þróun hélt áfram til 2022. Í ársbyrjun 2022 nam framfærslutryggingin 14,5% af hámarksgreiðslum Tryggingastofnunar til örorkulífeyrisþega með heimilisuppbót og fulla

”

**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...**

aldurstengda uppbót en hafði verið 1% árið 2016. Á sama tíma hafði vægi grunnlífeyris og tekjutryggingar dalað úr tæplega 68% í 57%. Þetta er óheppileg þróun. Grunnlífeyririnn og tekjutryggingin eru undirstaða kerfisins og einu greiðsluflokkarnir sem eru ekki háðir frekari skilyrðum, svo sem því að eiga börn, búa einn eða aldri við örorkumat. Það má því færa rök fyrir því að þessir tveir greiðsluliðir séu sá hluti lífeyrisins sem er ætlaður til framfærslu örorkulífeyrisþegans. Framfærsluuppbótin kom hins vegar inn til að jafna á milli aldurshópa eftir að aldurstengda uppbótin var kynnt til sögunnar. Hún skerðist fyrr en aðrir greiðsluliðir,

”

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

við fyrstu krónu, og ber hærri skerðingarhlutföll þó það hafi verið dregið úr þeim á undanförunum árum. Hækkun hámarksgræiðslna hefur þannig að hluta verið fengin með því að auka vægi skilyrtra greiðsluflokka en einkum þó með auknu vægi skerðanlegasta greiðsluflokksins, framfærsluuppbótarinnar. Þetta mikla vægi hennar dregur mjög úr möguleikum örorkulífeyrisþega til að bæta kjör sín og er því vinnuletjandi, sér í lagi fyrir örorkulífeyrisþega sem fengu örorkumat við miðjan aldur eða seinna.

- Þó afnám krónufallsins hafi verið framfaraskref eru enn vinnuletjandi hvatar í örorkulífeyriskerfinu. Framfærsluuppbótin er stærsta vandamálið en lág skerðingarmörk eru líka til vansa hvað varðar vinnuhvata enda hafa þau haldist meira og minna óbreytt frá árinu 2009. Hátt heildarskerðingarhlutfall veldur því líka að örorkulífeyrisþegar hafa takmarkaðan ábata af launavinnu.
- Það að skerðingarmörk og upphæðir greiðsluflokka hafi haldist óbreytt frá 2020 til 2022 hefur haldið aftur af kjarabótum fyrir örorkulífeyrisþega. Ef skerðingarmörk hefðu fylgt þróun lægstu launa fyrir fullt starf á almennum markaði hefði það haft lítilsháttar kjarabót í för með sér fyrir örorkulífeyrisþega, en ef upphæðir hefðu haldið í við sama viðmið hefði það leitt til mun meiri kjarabóta sem að auki hefðu bætt kjör þeirra örorkulífeyrisþega hlutfallslega mest sem höfðu lægstar atvinnutekjur. Aftur á móti má færa rök fyrir því að það sé ærið tilefni til jafnvel enn hærri hækkunar skerðingarmarka í ljósi þess hve lengi hún hefur staðið í stað og þeirra viðvarandi og vaxandi vinnuletjandi áhrifa sem sú stöðnun hefur í för með sér. Slík aðgerð gæti bætt lífskjör örorkulífeyrisþega umtalsvert og gert þeim kleift að bæta kjör sín með vinnu. Áhrifin á lífskjör þeirra sem hafa litlar eða engar aðrar tekjur en lífeyri TR og mjög litla eða enga starfsgetu yrðu þó hverfandi.
- Málefni öryrkja hafa setið á hakanum frá hrúni. Þeir tóku á sig byrðar í kjölfar hrunsins en nutu ekki uppgangs efnahagslífsins á árunum fyrir COVID-19 í sama mæli og íbúar landsins almennt. Þannig má færa rök fyrir því að samfélagið hafi komið sér í allnokkra skuld við örorkulífeyrisþega. Sú skuld varð til með óljósu orðalagi tvöfalda lássins sem tryggði að hann hélt ekki, með því að framkalla hækkunir á hámarkslífeyri, með því að auka vægi skilyrtra greiðsluflokka sem ná ekki til allra og auðskerðanlegrar framfærsluuppbótar, með því að láta skerðingarmörk ekki elta launaþróun í meira en áratug. Niðurstaðan er örorkulífeyrir sem nægir ekki til framfærslu þeirra sem geta ekki unnið og skerðingarkerfi sem takmarkar möguleika þeirra sem geta unnið til að bæta kjör sín með launavinnu. Skuldin heldur áfram að stækka á meðan ekki er tekið á málinu af festu. Smáskammtalækningar á borð við að hreyfa við örfáum stærðum í kerfinu til að laga afmörkuð vandamál leysa ekki stóra vandann. Þetta er verkefni sem kallar á metnað, útsjónarsemi og dug.



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 Tryggingastofnunar ríkisins (TR) vegna örorku héldu í við launabróun 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 launabróun væri óljóst.

Nú eru liðin um 25 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. Þjóðarbúið 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 sem við erum loks farin að sjá fram úr. Aftur á móti eru ný óveðursský á lofti vegna innrásar Rússlands í Úkraínu og ekki útséð með hverjar afleiðingar hennar verða til lengri eða skemmri tíma.



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 2022. 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 kjarapróun örorkulífeyrisþega. Fyrst verður farið yfir hámarksupphæðir greiðslna TR vegna örorku með og án heimilisuppbótar. Tekið verður 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 í málsgreininni hér að framan. 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 kjarapróun 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 kjarapróun örorkulífeyrisþega án þess að gera grein fyrir skerðingum og því verður rakið hvernig skerðingar hafa áhrif á kjör örorkulífeyrisþega árið 2022.



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 gjaldbrots 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, úr þingskjölum og kjarasamningum. 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 launaþróunina. 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 launaþróun 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 Tryggingastofnunar ríkisins.

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 upphaf hvers árs. Það er breyting frá fyrri útgáfu skýrslunnar² sem helgast af því að þegar hún var skrifuð hafði höfundur ekki ýmsar upplýsingar um stöðuna í upphafi árs en hefur síðan náð að hafa upp á þeim. Þá á útgáfa þessarar uppfærslu sér stað á fyrri hluta árs og því gefur staða við upphaf árs greinargóða mynd af stöðunni eins og hún er í dag.

2 Kolbeinn Stefánsson. (2020). *Lásar gera bara gagn ef þeir eru læstir. Um 69. grein laga um almannatryggingar.* https://www.obi.is/static/files/o-bi2020_skyrsla_article69_net.pdf



3. Tvöfaldi lássinn

3.1. Saga tvöfalda lássins

Í nágildandi lögum um almannatryggingar³ 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 annars í sér eftirfarandi breytingu á ákvæði til bráðabirgða:⁴

”

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

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

4 <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,⁵ 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.“⁶ 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 1998.⁷ 65. grein þá gildandi laga um almannatryggingar⁸ 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. Tenging bóta almannatrygginga við vikukaup í almennri verkamannavinnu

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

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

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

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

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 greinargerðinni: „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 frumvarpinu:⁹

„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.¹⁰ Þáverandi forsætisráðherra veitti andsvör og reyndi að taka af allan vafa:¹¹

„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 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.“

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

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

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

Ætlan stjórnarmeirihlutans virtist því nokkuð skýr. Í áliti minnihluta efnahags- og viðskipta-nefndar Alþingis¹² 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 áliti 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.

Árið 2007 voru lög um almannatryggingar endurútgefin, nú sem lög nr. 100/2007.¹³ Ofangreint ákvæði færðist til og var nú orðið 69. grein laga um almannatryggingar og er enn í gildi í dag, óbreytt frá 1997.

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

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

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.¹⁴ 8. grein þessara laga hljóðaði svo:

„Við ákvæði til bráðabirgða í lögunum 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.“

Þessi ráðstöfun var framlengd út árið 2011 með lögum nr. 164/2010 um ráðstafanir í ríkisfjármálum.¹⁵ Þá var tvöfaldi lásinn raunar tekinn úr sambandi árið 2009 með lögum nr. 173/2008 um ráðstafanir í ríkisfjármálum þó upphæðir hafi ekki verið frystar það árið.¹⁶ 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 lásinn þegar þannig stendur á.

3.2. Framfærsluviðmiðið

Þann 16. september 2008 gaf þáverandi félagsmálaráðherra, Jóhanna Sigurðardóttir, út reglugerð nr. 878/2008.¹⁷ Reglugerðin heimilaði greiðslu sérstakrar uppbótar til örorku- og ellilífeyrisþega ef sýnt þætti 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. 99/2007¹⁸ 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 áðurnefndum lögum nr. 120/2009 og efni ofangreindrar reglugerðar tekið inn í hana og hljóðaði hún þá svo:

„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

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

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

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

17 <https://www.reglugerd.is/reglugerdir/eftir-raduneytum/felagsogtrygginga/nr/10297?fbclid=IwAR1fDoaY8epyLi1AYMe6mXHKDhitNOPS1RHr7BDxZosCeZRKPN XhgpMf3Rs>

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

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 heimilissuppbót 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 heimilissuppbót 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 tryggð samkvæmt lögum ákveðin lágmarksfjárhæð til framfærslu.“¹⁹

Þáverandi félagsmálaráðherra, Árni Páll Árnason, harmaði í framsögu að mæla fyrir frumvarpi sem hefði áhrif til kjararýrnunar 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.

19 <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 samsettar 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 2022 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 52.631 krónu á mánuði. Örorkulífeyrir byrjar að skerðast um sem nemur 11% af tekjum umfram 2.575.220 krónur á ári (214.602 krónur á mánuði) og greiðslur falla niður við tekjur upp á 8.316.784 krónur á ári (693.065 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 168.542 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

í 13,35% sem helgast af 22. grein laga nr. 100/2007 „Samanlögð skerðing ... 1) [örorku- eða endurhæfingarlífeyris] 2) 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.“²⁰

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 52.631 króna á mánuði. Uppbótin skerðist sem nemur 11% af tekjum sem nema 2.575.220 krónum á ári (214.602 krónum á mánuði) og greiðslur falla niður við tekjur upp á 8.316.784 krónur á ári (693.065 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 aldri. 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 (7.895 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 56.969 krónur á mánuði og líkt og tekjutryggingin skerðist hún fyrir atvinnutekjur umfram 1.315.200 krónur á ári (109.600 krónur á mánuði) en um 12,96%, sem og fyrir tekjur úr lífeyrissjóði umfram 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 frá öðrum en TR, 100% af tekjum þeirra frá TR. Tveir greiðsluflokkar eru undanskildir: 1) Aðeins 50% af aldurstengdu uppbótinni kemur til skerðingar framfærsluuppbótarinnar og 2) 95% af tekjutryggingunni. Jafnframt eru eingreiðslur frá TR og fjárhagsaðstoð sveitarfélaga undanskildar í útreikningnum.

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

4.1.6. Barnalífeyrir

Árið 2020 fá örorkulífeyrisþegar greiddar 38.540 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.

4.1.7. Breytingar frá 2020

Nokkrir hlutir hafa breyst frá því að fyrri útgáfa þessarar skýrslu kom út, árið 2020. Í byrjun árs 2021 var dregið úr skerðingu framfærsluuppbótar vegna tekjutryggingarinnar. Áður skertist framfærsluuppbótin krónu á móti krónu en frá 1. janúar 2021 skertist framfærsluuppbótin um 95 auru fyrir hverja krónu sem örorkulífeyrisþegar fá í formi tekjutryggingar.

Í byrjun árs 2022 lækkuðu skerðingarhlutföll örorkulífeyris (grunnlífeyris) og aldurstengdu uppbótarinnar úr 25% í 11%. Með þessari lækkun er dregið úr vinnuletjandi hvötum örorkulífeyriskerfisins en á næstu árum mun koma í ljós hvort það stuðlar að aukinni atvinnuþátttöku örorkulífeyrisþega. Þessi breyting hefur einnig þau áhrif að afnema krónufallið svokallaða. Krónufallið leiddi af því að þegar grunnlífeyririnn var að fullu skertur féllu aðrar greiðslur niður að barnalífeyri undanskildum. Árið 2020 virkaði krónufallið þannig að með atvinnutekjur upp á 407.033 krónur á mánuði að frádrægnu iðgjaldi í lífeyrissjóði fengu örorkulífeyrisþegar 101.621 krónu á mánuði frá TR. Ef atvinnutekjur þeirra hækkuðu um eina krónu, í 407.034 krónur á mánuði var grunnlífeyririnn skertur og aðrar greiðslur féllu niður þannig að viðkomandi fékk ekki krónu frá TR ef hann eða hún átti ekki börn. Þannig lækkuðu ráðstöfunartekjur örorkulífeyrisþega um 63.838 krónur á mánuði við að atvinnutekjur hækkuðu um eina krónu. Krónufallið hafði 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 hækkuðu upp fyrir krónufallið voru forsendur vinnusamningsins brostnar. Ætla má að krónufallið hafi virkað vinnuletjandi, bæði með því að draga úr aðgengi fólks að vinnusamningum öryrkja og vegna þess að auknar atvinnutekjur gátu leitt til umtalsverðrar lækkunar ráðstöfunartekna. Lækkun skerðingarhlutfalla örorkulífeyris og aldurstengdrar uppbótar er því mikilvægt framfaraskref.

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 fram-færsluuppbótarinnar nema að því leyti að hún takmarkaðist við tekjulága örorkulífeyrisþega sem nutu heimilisuppbótar. Uppbótin skertist krónu-á-móti krónu og bar engin frítekjumörk.

Árið 2001 nam hámark sérstöku heimilisuppbótarinnar 7.409 krónum á mánuði.

4.2.2. Tekjutryggingarauki

Í maí 2001 kom út álit vinnuhóps um endurskoðun almanna-trygginga 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.

”

... í september 2021 voru aðeins 6.188 einstaklingar með heimilisuppbót, eða um 31% af þeim 19.779 einstaklingum sem áttu réttindi hjá TR vegna örorku (samkvæmt upplýsingum frá TR). Sama mánuð voru 76 einstaklingar með óskerta framfærsluuppbót vegna tekna...

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.²¹ Það er erfitt að átta sig á því hve stór sá hópur er en ef við horfum til þess að í september 2021 voru aðeins 6.188 einstaklingar með heimilisuppbót, eða um 31% af þeim 19.779 einstaklingum sem áttu réttindi hjá TR vegna örorku (samkvæmt upplýsingum frá TR). Sama mánuð voru 76 einstaklingar með óskerta framfærsluuppbót vegna tekna, búsetu eða annarra þátta sem gefur mynd af því hve fáir fá hámarksupphæðir vegna örorku frá TR. Þá er mikilvægt að hafa í huga að þessi tala lækkar umtalsvert þegar árið er gert upp.

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.

21 Kolbeinn Stefánsson. (2020). *Lásar gera bara gagn ef þeir eru læstir. Um 69. grein laga um almannatryggingar.* https://www.obi.is/static/files/o-bi2020_skyrsla_article69_net.pdf

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 heimilisaðstæður. Þetta er grunnlífeyrir og tekjutrygging. Þetta eru almennir greiðsluliðir fyrir örorkulífeyrisþega og hafa fyrir vikið mótandi áhrif á lífskjör 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 2022 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...

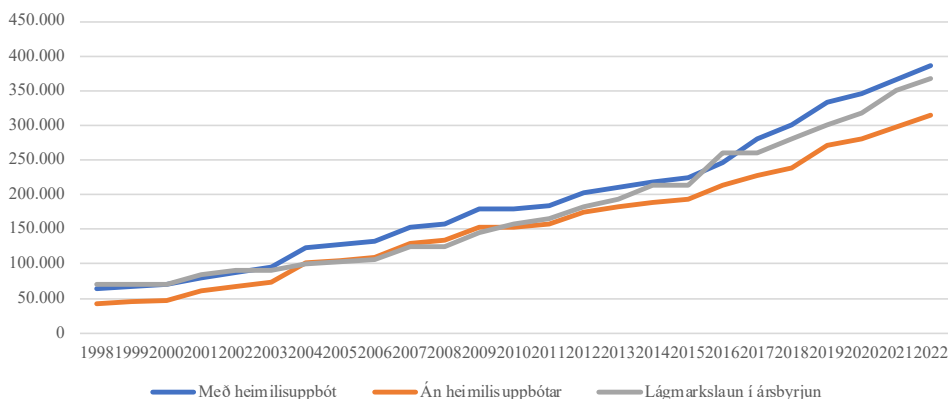
5.1. Þróun hámarksgreiðslna TR vegna örorku, launa og verðlags

Við byrjum þessa yfirferð á að skoða hvernig hámarksgreiðslur TR vegna örorku hafa þróast fyrir þá fámennu hópa sem njóta þeirra með og án heimilissuppbótar 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 90,8% af lægstu launum. Fyrir þá örorkulífeyrisþega sem deildu heimili með öðrum fullorðnum einstaklingi (nutu ekki heimilissuppbótar) námu hámarksgreiðslur frá TR um 60,3% af lægstu launum fyrir fullt starf, eða 42.214 krónum á mánuði.

Á næstu árum minnkaði bilið á milli hámarksgreiðslna TR vegna örorku annars vegar og lægstu launa hins vegar. Þannig urðu hámarksgreiðslur til örorkulífeyrisþega með heimilissuppbót jafnar lægstu launum fyrir fullt starf á almennum vinnumarkaði árið 2000 en drógust að vísu aftur úr árið eftir. Árið 2003 náðu hámarksgreiðslur þessa hóps þó aftur lægstu launum og gott betur, námu 105,6% af lágmarkstekjutryggingu á vinnumarkaði.

Örorkulífeyrisþegar sem nutu ekki heimilissuppbótar unnu líka jafnt og þétt á lægstu laun fyrir fullt starf á almennum vinnumarkaði en það tók hópinn lengri tíma að vera á pari við slík laun, en árið 2004 voru hámarksgreiðslurnar 101,7% af lægstu launum.

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



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. Þá hækkuðu hámarksupphæðir örorkulífeyris lítillega á milli 2007 og 2008 en lágmarkstekjutryggingin stóð í stað.

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 ársbyrjunar 2008 og ársbyrjunar 2016 hækkuðu lægstu laun fyrir fullt starf á almennum vinnumarkaði meira en hæstu greiðslur TR vegna örorku, eða um 108% í samanburði við 56,6% fyrir hæstu greiðslur TR með heimilisuppbót og 59,1% fyrir hæstu greiðslur án hennar. Árið 2014 nam lágmarkstekjutryggingin 260.000 krónum á mánuði en hámarksgreiðslur með heimilisuppbót voru 249.902 krónur (95% af lágmarkstekjutryggingu) og 212.776 krónur án hennar (81,8% af lágmarkstekjutryggingu).

Frá 2016 til 2018 hækkuðu hámarksgreiðslur þeirra örorkulífeyrisþega sem nutu heimilisuppbótar meira en þeirra örorkulífeyrisþega sem gerðu það ekki (21,5% samanborið við 12,1%). Árið 2019 hækkaðu hámarksupphæðir án heimilisuppbótar ögn meira en með slíkri uppbót (13,3% samanborið við 11,3%) en síðan þá hafa hámarksgreiðslur haldist í hendur.

Á milli 2016 og 2019 hækkuðu hámarksgreiðslur vegna örorku frá TR hraðar en lágmarkstekjutryggingin. Hámarksgreiðslur með heimilisuppbót hækkuðu um 35,3%, hámarksgreiðslur án slíkrar uppbótar um 27,1% en lágmarkstekjutryggingin um 15,4%. Í upphafi árs 2019 voru lægstu laun fyrir fullt starf á almennum markaði 300.000 krónur á mánuði en hámarksgreiðslur TR með heimilisuppbót námu 334.041 krónu á mánuði (11,3% hærra en lágmarkstekjutryggingin) en 270.424 krónur án hennar (9,9% lægra en lágmarkstekjutryggingin).

Á milli 2019 og 2021 hækkaði lágmarkstekjutryggingin meira en hámarksgreiðslur TR. Lágmarkstekjutryggingin hækkaði um 17% og nam 351.000 krónum á mánuði árið 2021. Hámarksgreiðslur með heimilisuppbót hækkuðu um 9,6% og námu 366.158 krónum á mánuði (4,3% hærri en lágmarkstekjutryggingin) og hámarksgreiðslur án uppbótarinnar hækkuðu um 10,2% og námu 297.944 krónum á mánuði (15,1% lægra en lágmarkstekjutryggingin). Á milli 2021 og 2022 hækkuðu hámarksgreiðslur TR ögn meira en lágmarkstekjutryggingin, eða um 5,6% með og án heimilisuppbótar samanborið við 4,8% hækkun lágmarkstekjutryggingar.

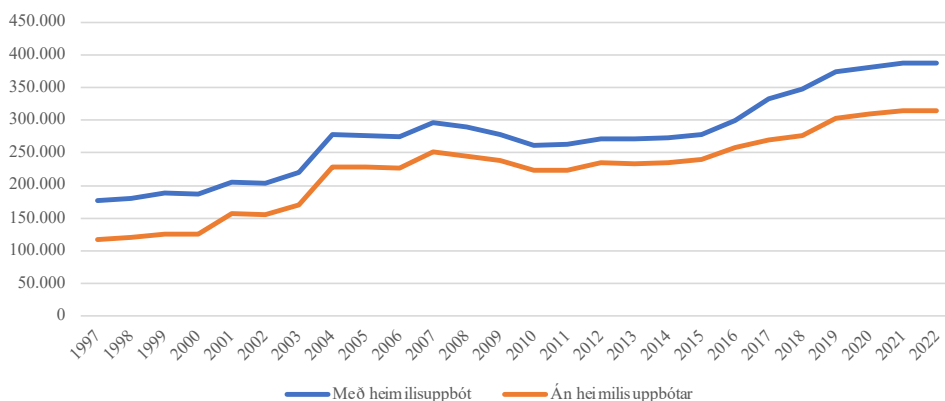
Árið 2022 var staðan um margt lík því sem hún var árið 2003 hvað varðar röðun lægstu launa fyrir fullt starf á almennum markaði og hámarksgreiðslna TR vegna örorku. Árið 2022 voru hæstu greiðslur TR vegna örorku 5,1 hærri en lágmarkstekjutrygging, en voru 5,6% hærri árið 2003. Árið 2022 námu hámarksgreiðslur TR án heimilisuppbótar 85,5% af lágmarkstekjutryggingunni en námu 82,4% árið 2003.

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 31% örorkulífeyrisþega.

Í raun er hægt að skipta tímabilinu 1998 til 2022 í fimm tímabil. Það fyrsta eru árin í kjölfar þess að tvöfalda lásnum var komið á sem einkennast af því að hámarksgreiðslur TR vegna örorku vinna á lægstu laun. Tímabil tvö eru árin frá 2004 til 2009 þegar hámarksgreiðslur TR vegna örorku með heimilisuppbót voru nokkuð hærri en lægstu laun og hámarksgreiðslur án

uppbótarinnar á pari við þau. Tímabil 2010 til 2016 einkennist af rýrnun hámarksgreiðslna TR miðað við lágmarkstekjutryggingu. Fjórða tímabilið er frá 2017 til 2019 þegar hámarksgreiðslur TR vinna aðeins á lágmarkslaun og það fimmta er svo frá árinu 2020 þegar lágmarkstekjutryggingin vinnur til baka ávinning hámarksgreiðslnanna frá tímabilinu á undan.

MYND 3: Þróun kaupmáttar hámarksgreiðslna TR vegna örorku til örorkulífeyrisþega sem fengu örorkumat 18 ára miðað við verðlag í janúar 2022



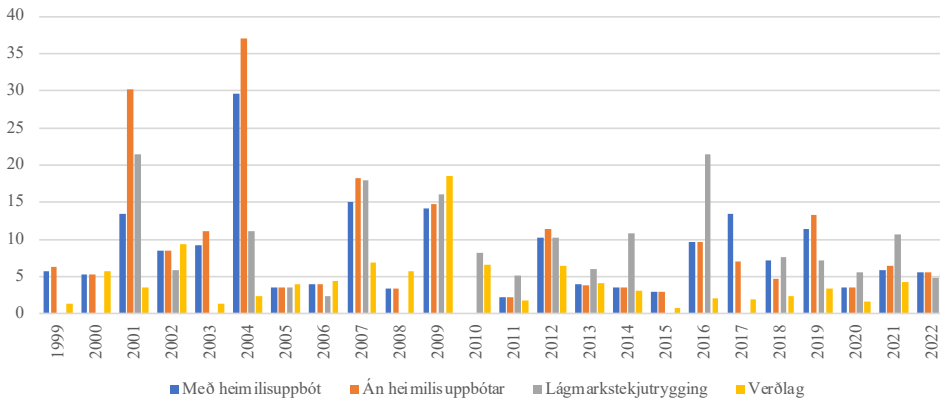
Annar hluti tvöfalda lássins felst í að greiðslur vegna örorku skuli halda í við verðlagsþróun. Mynd 3 sýnir þróun kaupmáttar hámarksgreiðslna vegna örorkulífeyris í janúar ár hvert á verðlagi janúar 2022. Kaupmáttur hámarksgreiðslna frá TR vegna örorku hefur hækkað yfir tímabilið sem er hér til skoðunar. Á tímabilinu hafa hins vegar verið ár þar sem kaupmátturinn hefur rýrnað þó að í flestum tilfellum hafa það verið óverulegt og nær lagi að tala um að kaupmátturinn hafi svo gott sem staðið í stað. Rýrnun kaupmáttar frá 2007 til 2010 sker sig hins vegar úr. Á milli janúar 2007 og janúar 2010 rýrnaði kaupmáttur hámarksgreiðslna TR vegna örorku um 11,7% ef heimilisuppbót er talin með en 11,2% ef hún er það ekki.

Þó tvöfaldi lásin hafi verið tekinn formlega úr sambandi fyrir árið 2010 var það engu að síður á milli janúarmánaða 2007 og 2008 sem lásin hætti að halda hvað varðar verðlagsþróun en það var áður en íslenska bankakerfið hrundi með víðtækum 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 tvöfaldi lásin 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 24 ára tímabili frá 1998 til 2022 hefur lásin haldið níu sinnum hvað varðar hámarksupphæð án heimilisuppbótar og sex sinnum fyrir hámarksupphæðir með slíkri uppbót. Í níu ár hélt lásin ekki í við verðlag, hvort sem heimilisuppbót er talin með eða ekki og það sama má segja um þróun lágmarkstekjutryggingar. Þar af voru þrjú ár þegar hámarksgreiðslurnar héldu hvorki í við lágmarkslaun né verðlag. Að auki voru þrjú ár þar sem hámarksupphæðir með heimilisuppbót héldu ekki í við þróun lægstu launa fyrir fullt starf á almennum vinnumarkaði. Það er því ljóst að tvöfaldi lásin hefur ekki

haldið ýkja vel þó myndin líti ögn betur út ef horft væri til loka hvers árs.²² Lengsta samfellda tímabilið þegar lásinn hélt ekki var frá 2005 til 2014. Þá er athyglivert að á árunum fyrir hrun var það yfirleitt verðlag sem lásinn hélt ekki gagnvart en eftir hrun er það einkum þróun lágmarslauna sem lásinn hélt ekki gagnvart.

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



Hámarksupphæðir greiðslna TR vegna örorku hækkuðu á árunum 1998 til 2004 og héldust fram til 2007. Á því tímabili má segja að tvöfaldi lásinn hafi haldið heilt yfir tímabilið þó hann brygðist sum árin. Þannig voru hámarksgreiðslur með heimilisuppbót 152.500 krónur á mánuði í upphafi árs 2007 en hefðu verið 130.475 krónur ef þróun þeirra hefði elt verðlag og lægstu laun, hvort heldur sem hefði verið hagstæðara frá ári til árs. Hámarksgreiðslur án heimilisuppbótar voru 129.336 krónur en hefðu verið 86.688 ef það hefði verið haldið strangt við viðmið lássins.

Hér verður þó að hafa í huga að hluti af skýringunni liggur í kerfisbreytingum sem leiddu til umtalsverðra hækkana hámarksgreiðslna tiltekin ár. Þessar breytingar nýttust þó ekki öllum örorkulífeyrispegum jafnt. Árið 2001 var til dæmis sérstök heimilisuppbót fyrir tekjulága örorkulífeyrisþega sem bjuggu einir lögð niður en í staðinn var tekinn 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

”

Það sem vantar upp á árið 2022 eru 116.303 krónur á mánuði fyrir hámarksgreiðslur með heimilisuppbót og 111.939 krónur á mánuði fyrir hámarksgreiðslur án hennar. Uppsafnað tekjutap einstaklings með hámarksgreiðslur og heimilisuppbót á tímabilinu 2008 til 2022 er tæpar 13 milljónir króna á verðlagi janúar 2022...

22 Kolbeinn Stefánsson. (2020). Lásar gera bara gagn ef þeir eru læstir. Um 69. grein laga um almannatryggingar. https://www.obl.is/static/files/o-bi2020_skyrsla_article69_net.pdf

betur þeim sem fengu örorkumat seinna en þó sérstaklega þeim sem áttu lítil réttindi í lífeyrissjóðum.

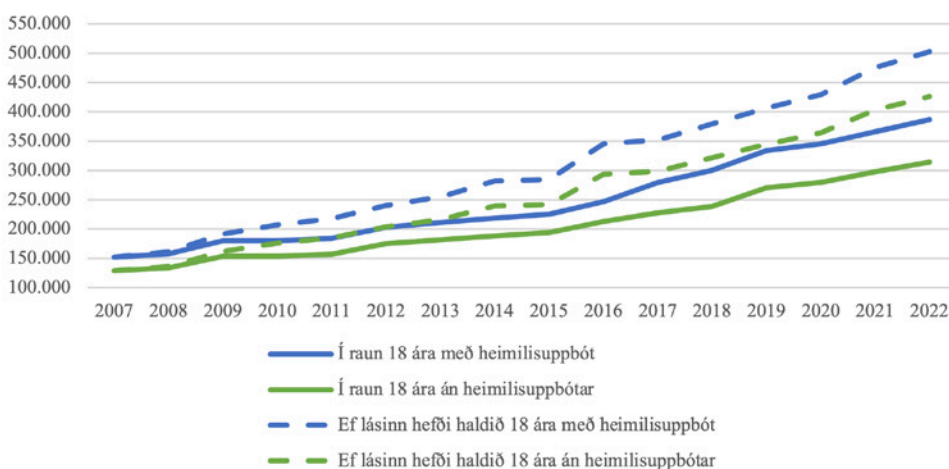
”

En eins og við sáum hér að ofan brast tvöfaldi lásin einna verst eftir árið 2007. Á árunum á eftir tapaðist umtalsvert af þeim ávinningi sem hafði orðið á árunum á undan...

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.

Engu að síður náðust kjarabætur fyrir umtalsverðan hóp örorkulífeyrisþega og árin 2004 til 2007 voru nokkurs konar gullaldarskeið örorkulífeyriskerfisins, að minnsta kosti hvað varðar hámarksgreiðslur. En eins og við sáum hér að ofan brast tvöfaldi lásin einna verst eftir árið 2007. Á árunum á eftir tapaðist umtalsvert af þeim ávinningi sem hafði orðið á árunum á undan og þó nokkuð hafi áunnist á undanförnum árum þá er enn langt í land að hæstu greiðslur TR vegna örorku séu á pari við það sem þær voru árið 2007. Þannig má segja að örorkulífeyrisþegar hafi þurft að axla byrðar í kjölfar hrunsins en ekki notið efnahagsbatans eftir hrun í sama mæli og aðrir.

MYND 5: Þróun hámarksgreiðslna TR vegna örorku ef tvöfaldi lásin hefði haldið frá 2007



Mynd 5 sýnir áhrif þess þegar tvöfaldi lásin brast á hámarksgreiðslur TR vegna örorku, það er hvernig þær þróuðust í raun og hvernig þær hefðu þróast ef tvöfaldi lásin hefði haldið ár frá ári. Það sem vantar upp á árið 2022 eru 116.303 krónur á mánuði fyrir hámarksgreiðslur með heimilisuppbót og 111.939 krónur á mánuði fyrir hámarksgreiðslur án hennar. Uppsafnað tekjutap einstaklings með hámarksgreiðslur og heimilisuppbót á tímabilinu 2008 til 2022 er tæpar 13 milljónir króna á verðlagi janúar 2022 en um 11,7 milljónir á meðal samskonar einstaklinga sem nutu ekki slíkrar uppbótar. Tap hvers árs var minnst fyrstu árin en hækkar þegar á líður. Það eru auðvitað fáir einstaklingar sem þetta dæmi á við um, svo sem vegna aldurs eða annarra tekna, en það er engu að síður ljóst að þessar fjárhæðir benda til umtalsverðrar skerðingar líf skjara fyrir mikinn fjölda öryrkja enda munar um minna, sér í lagi þegar fólk býr langvarandi við bág kjör.

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.

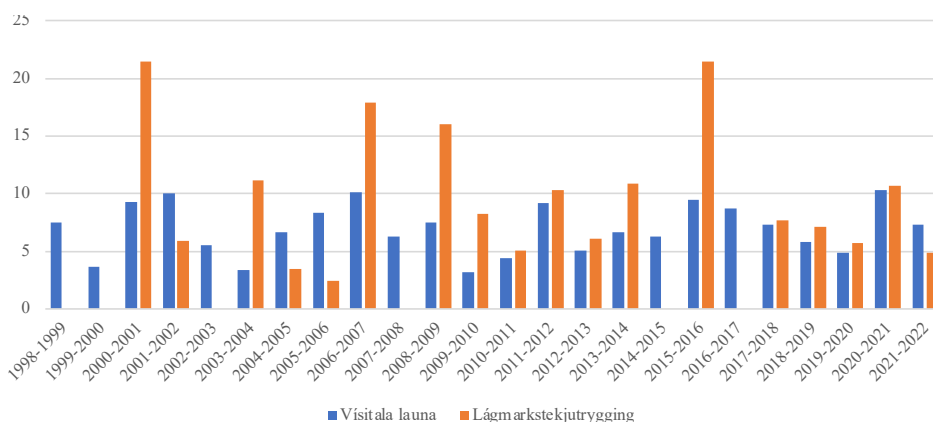
Mynd 6 sýnir hlutfallslegar hækkanir lágmarkstekjutryggingar og vísitölu launa frá ári til árs miðað við janúarmánuð ár hvert. Vísitala launa hækkaði meira í prósentum talið en lágmarkstekjutryggingin, tíu af þeim tuttugu og fjórum árum sem eru til skoðunar, en lágmarkstekjutryggingin hækkaði í fjórtán skipti meira en launavísitalan.

Misræmið á milli upphæðar hámarksgreiðslna TR vegna örorku og hver upphæðin hefði verið ef tvöfaldi lásin 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 116 þúsund krónur á mánuði upp á tvöfalda lásin ef við miðum við lágmarkslaun en tæpar 80 þúsund krónur ef við miðum við almenna launaþróun. Fyrir örorkulífeyrisþega án heimilisuppbótar vantar tæpar 112 þúsund krónur ef við miðum við lágmarkstekjutryggingu en tæplega 81 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 lásnunum en að taka mið af þróun

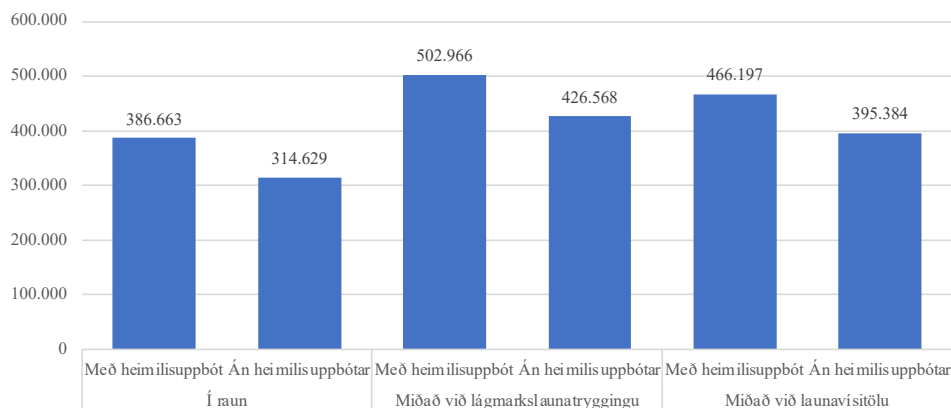
”

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

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



MYND 7: Samanburður á hámarksgreiðslum TR vegna örorku og hvernig þær væru í dag ef þær hefðu haldið í við lágmarkstekjutryggingu og launavísitölu frá 2007



lágmarkstekjutryggingar og er því heppilegra viðmið fyrir þau sem vilja halda aftur af hækkun örorkulífeyris. Engu að síður er það svo að þó við miðum við almenna launabróun er upphæð hámarksgreiðslna TR vegna örorku talsvert lægri en hún væri ef tvöfaldi lásin hefði haldið.

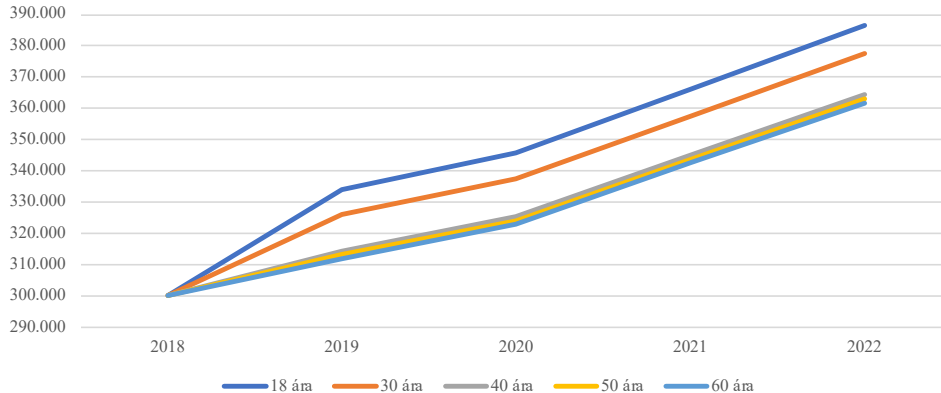
5.3. Mismunandi aldur við örorkumat

Eins og fram hefur komið veldur aldurstengdu uppbótin því að hámarksgreiðslur frá TR vegna örorku þróast á tímabilum ólíkt fyrir fólk sem fékk örorkumat á mismunandi aldri. Tilkoma aldurstengdu uppbótarinnar árið 2004 leiddi til umtalsverðra kjarabóta fyrir fólk sem fékk örorkumat ungt en ábatinn minnkaði hratt með hækkandi aldri við örorkumat. 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. Þá var dregið úr skerðingu á framfærsluuppbót vegna tekjutryggingar um áramótin 2020/2021 þannig að skerðingarhlutfallið var lækkað úr 100% í 95%.



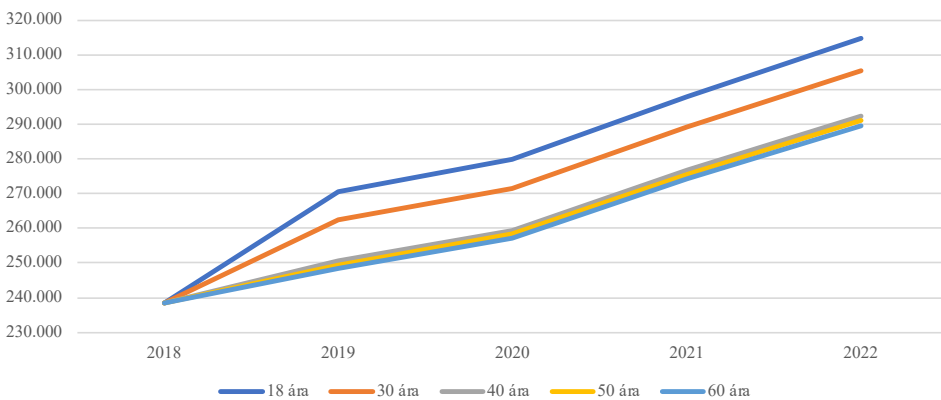
Fyrri tímabil voru rakin í eldri útgáfu þessarar skýrslu²³ en hér munum við einblína á þær breytingar sem hafa átt sér stað frá árinu 2018.

MYND 8: Þróun hámarksupphæða greiðslna TR vegna örorku eftir aldri við örorkumat 2003-2022



Myndir 9 og 10 sýna að hámarksgreiðslur TR vegna örorku voru þær sömu fyrir alla aldurshópa árið 2018. Það var þó sá munur á að því eldra sem fólk hafði verið þegar það fékk örorkumat því lægra hlutfall af heildargreiðslunni kom í formi aldurstengdrar uppbótar, en hluti lífeyrisins sem var í formi framfærsluuppbótar varð þeim mun hærri. Það skiptir máli því framfærsluuppbótin skerðist fyrr og meira vegna annarra tekna en aldurstengda uppbótin.

MYND 9: Þróun hámarksupphæða greiðslna TR vegna örorku án heimilisuppbótar eftir aldri við örorkumat 2003-2022



Árið 2019 breikkar bilið hins vegar á milli aldurshópa. Hámarksgreiðslur til þeirra sem fengu örorkumat 18 ára urðu um 334 þúsund krónur á mánuði með heimilisuppbót og rúmlega 270 þúsund krónur án hennar. Hámarksgreiðslur fyrir þau sem fengu örorkumat 30 ára urðu nærri 326 þúsund krónur á mánuði með heimilisuppbót en rúmlega 262 þúsund krónur án hennar.

23 Kolbeinn Stefánsson. (2020). Lásar gera bara gagn ef þeir eru læstir. Um 69. grein laga um almannatryggingar. https://www.obl.is/static/files/o-bi2020_skyrsla_article69_net.pdf

”

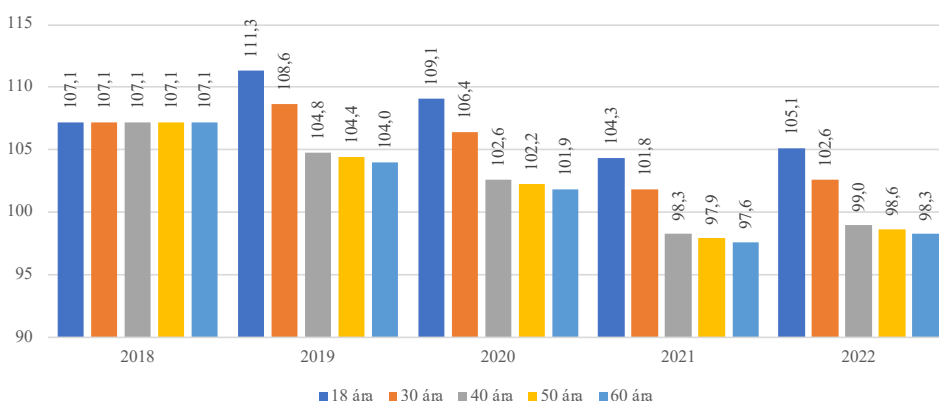
Það er varhugavert að einblína eingöngu á hámarksupphæðir því þær eru ekki þær sömu fyrir alla hópa örorkulífeyrisþega...

Það var hins vegar lítil munur á þeim sem voru 40 ára eða eldri þegar þau fengu örorkumat, á bilinu 312 til 314 þúsund krónur með heimilisuppbót og frá rúmlega 248 til tæplega 251 þúsund krónur án hennar.

Bilið á milli aldurshópa hélst óbreytt fram til 2022 en lækkunin á skerðingu framfærsluuppbótar vegna tekjutryggingar skilaði öllum aldurshópum aukinni hækkun árin 2021 og 2022. Árið 2022 nam hámarksgreiðsla TR vegna örorku til þeirra sem fengu örorkumat 18 ára tæplega 387 þúsund krónum með

heimilisuppbót og tæplega 315 þúsund krónum án hennar en fyrir örorkulífeyrisþega sem fengu örorkumat þegar þau voru 40 ára eða eldri voru hámarksgreiðslur á bilinu um 362 til 364 þúsund krónur á mánuði með heimilisuppbót og á bilinu um 290 til 292 þúsund krónur á mánuði án hennar. Þetta dregur fram hvað það er varhugavert að einblína eingöngu á hámarksupphæðir því þær eru ekki þær sömu fyrir alla hópa örorkulífeyrisþega.

MYND 10: Hámark greiðslna TR vegna örorku með heimilisuppbót sem hlutfall af lágmarkslaunatryggingu á almennum markaði árin 2018-22 eftir aldri við örorkumat



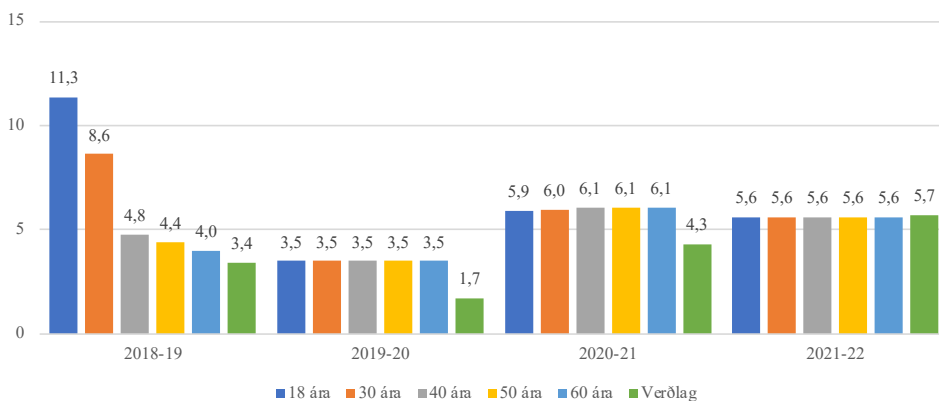
Spurningin er hvort mismunandi hámarksupphæðir greiðslna TR eftir aldri við örorkumat hafa haldið í við þróun lágmarkslauna og/eða verðlags frá 2018. Mynd 10 sýnir upphæðir hámarksupphæða eftir aldri við örorkumat sem hlutfall af lágmarkslaunatryggingunni. Árið 2018 voru hámarksupphæðir þær sömu óháð aldri við örorkumat og 7,1 prósentum hærri en lágmarkstekjutryggingin. Árið 2019 hækkuðu hámarksgreiðslurnar meira en lágmarkstekjutryggingin en þó aðeins fyrir þau sem fengu örorkumatið þegar þau voru tiltölulega ung. Þannig varð hámarksupphæðin sem fólk sem fékk örorkumat 18 ára 111,3% af lágmarkstekjutryggingu. Hins vegar dró úr forskoti hámarksgreiðslna þeirra sem voru 40 ára eða eldri við örorkumat á lægstu launin, um 2,3 til 3,1 prósentustig.

Árið 2020 dró úr forskoti allra aldurshópa á lægstu laun fyrir fullt starf en þau sem voru 18 ára þegar þau fengu örorkumat voru þó enn með stærra forskot en þau höfðu haft árið 2018. Sama þróun hélt hins vegar áfram árið 2021 og þá var forskot yngsta hópsins orðið minna en árið 2018. Þá hafði fólk sem hafði fengið örorkumat þegar það var 40 ára eða eldri dregist aftur úr lægstu launum. Staðan batnaði lítillega árið 2022 en forskot yngsta hópsins á

lægstu laun var þó enn lægra en það hafði verið 2018 og hámarksgreiðslur þeirra sem fengu örorkumat 40 ára eða eldri voru enn lægri en lægstu laun.

Niðurstaðan er skýr. Hámarksupphæðir greiðslna TR vegna örorku hafa ekki haldið í við launapróun frá 2018. Fyrir hópana sem fengu örorkumat snemma hélt lásinn ögn betur 2019 og jafnvel 2020, en fólk sem fékk örorkumat við 40 ára aldur eða seinna tapaði forskotinu á lægstu laun árin 2019 og 2020 og dróst aftur úr þeim árið 2021.

MYND 11: Hækkun hámarksgreiðslna TR vegna örorku með heimilisuppbót frá fyrra ári 2018-22 eftir aldri við örorkumat samanborin við hækkun verðlags



Mynd 11 ber saman árlegar hækkanir hámarksgreiðslna TR eftir aldri við örorkumat. Hámarksgreiðslurnar hafa haldið betur í við verðlag en við lægstu laun og það á við um alla aldurshópa. Það er aðeins á milli 2021 og 2022 sem þær gerðu það ekki en þá vantaði sáralítið upp á eða 0,1 prósentustig. Fyrir tímabilið í heild sinni er því óhætt að segja að hámarksupphæðir örorkulífeyris hafi haldið í við verðlag en ekki í við lægstu laun og að hámarksupphæðir fólks sem fékk örorkumat um og yfir miðjan aldur hafi dregist aftur úr lægstu launum.

Hámarksgreiðslan með fullri aldursuppbót er ekki sérlega gott viðmið þegar við metum hvort tvöfaldi lásinn hafi haldið. Breytingar á kerfinu sem gagnast afmörkuðum hópi örorkulífeyrisþega valda því að hámarksupphæðin gefur skakka mynd af þróun örorkulífeyris samanborið við þróun lægstu launa. Hinn dæmigerði örorkulífeyrisþegi fékk ekki örorkumat fyrir 25 ára aldur en næstum helmingur örorkulífeyrisþega fékk örorkumat þegar þau voru 40 ára eða eldri sem er einmitt hópurinn sem hefur dregist aftur úr.

5.4. Grunnlífeyrir og tekjutrygging

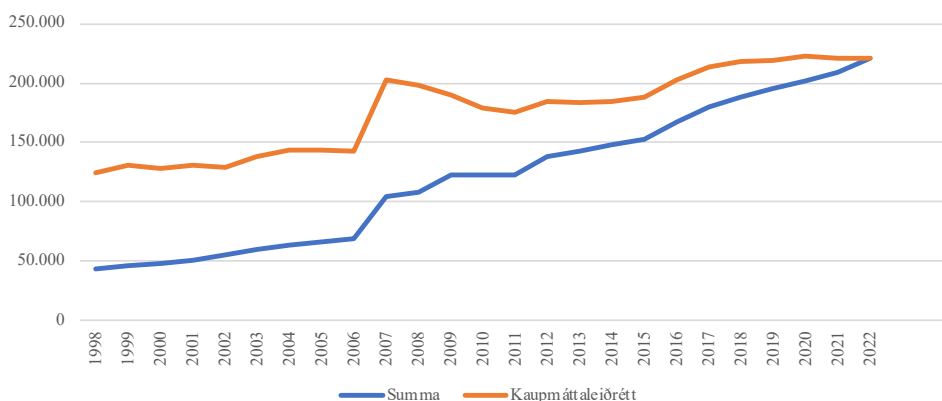
Þegar öllu er á botninn hvolft eru tveir greiðsluliðir sem eru kjarni örorkulífeyrisgreiðslna TR sem allir örorkulífeyrisþegar eiga rétt á, það eru örorkulífeyririnn (grunnlífeyririnn) og tekjutryggingin. Aðrar greiðslur eru háðar skilyrðum, svo sem aldri við örorkumat (aldurstengda uppbótin) og fjölskylduaðstæðum

”

Grunnlífeyrir og tekjutrygging eru þeir hlutar greiðslna TR sem er ætlaður til framfærslu örorkulífeyrisþega...

(heimilisuppbót og barnalífeyrir). Það má því segja að hinn raunverulegi samanburður eigi að vera á milli samtölu grunnlífeyris og tekjutryggingar því það sé sá hluti greiðslna TR sem er ætlaður til framfærslu örorkulífeyrisþega á meðan aðrir greiðsluliðir eru til þess að koma til móts við sérstakar aðstæður, svo sem að eiga börn, búa ein(n) eða hafa orðið örorkulífeyrisþegi snemma á fullorðinsárunum.

MYND 12: Þróun upphæða samtölu grunnlífeyris og tekjutryggingar á verðlagi hvers árs og á föstu verðlagi í janúar 2022



Mynd 12 sýnir þróun samtölu grunnlífeyris og tekjutryggingar á verðlagi í upphafi hvers árs og á föstu verðlagi í janúar 2022. Þessi kjarni greiðslna hefur hækkað yfir tímabilið frá 1998 til 2022, var 43.726 krónur á mánuði í janúar 1998 og 221.173 krónur á mánuði í janúar 2022. Kaupmáttur þessara tveggja greiðsluliða hefur líka aukist yfir tímabilið, um

78,1%. Þessi þróun hefur þó ekki átt sér stað jafnt og þétt og ekki haldið á öllum hlutum tímabilsins. Þannig stóð kaupmáttur þessara liða svo gott sem í stað á milli 1999 og 2002, hækkaði á milli 2002 og 2004, stóð svo aftur í stað fram til 2006 en hækkaði þá hraustlega á milli 2006 og 2007 með þeim kerfisbreytingum sem áttu sér stað þá, þegar tekjutryggingaraukinn var felldur inn í tekjutrygginguna. Í kjölfarið fór hins vegar að halla undan fæti og frá 2007 til 2011 rýrnaði kaupmáttur þessara tveggja greiðsluliða um 13,5%. Þar vega áhrif hrunsins þýngst. Á milli 2011 og 2015 jókst kaupmáttur grunnlífeyris og tekjutryggingar lítillega en hraðar á milli 2015 og 2017. Svo

hægði á kaupmáttaraukningunni fram til 2020. Eftir 2020 hefur kaupmátturinn svo gott sem staðið í stað og í raun dalað lítillega.

Það er ljóst að þróun grunnlífeyris og tekjutryggingar hélt ekki í við verðlag á árunum 2007 til 2011. Þá er spurningin hvernig þróun þessara stærða saman hélt í við launþróun. Mynd 13 sýnir þróun þessara stærða sem visitölur þar sem útgangspunkturinn er staðan árið 1998 þar sem allar stærðirnar fá gildið 100. Það þýðir að línurnar endurspegla ekki upphæðir þessara stærða heldur er markmiðið að bera saman þróun þeirra.

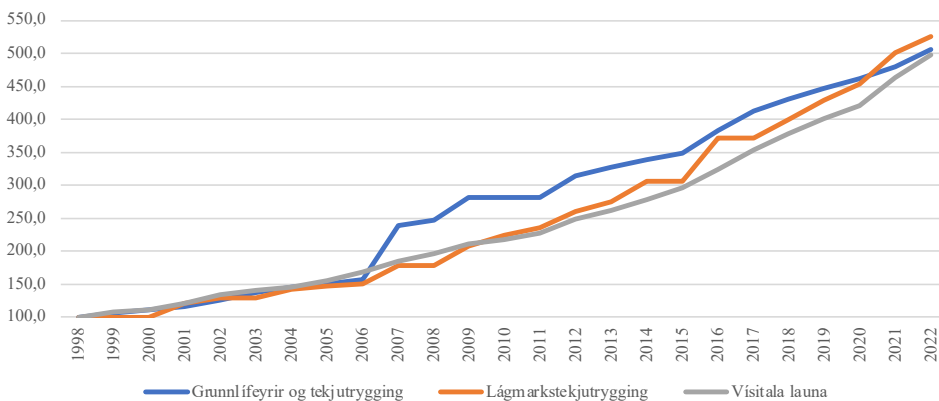
”

Hækkun hámarksupphæða frá 2016 er að stærstu leyti fengin með þeim greiðslulið sem tekjur skerða hvað mest...

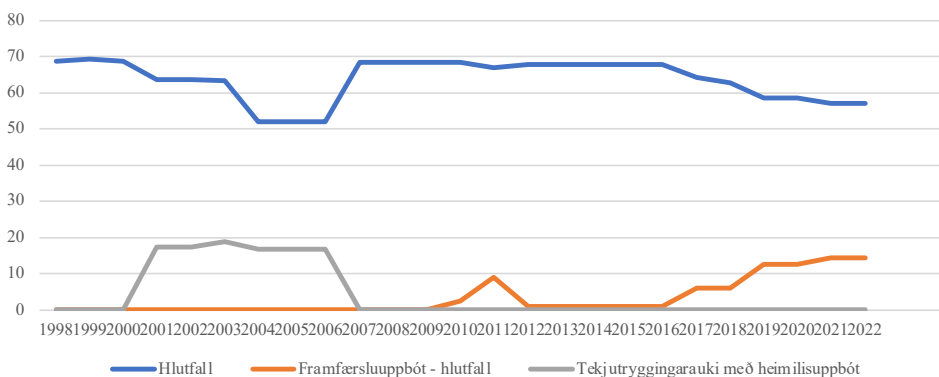


Á milli 1998 og 2006 héldust hækkanir grunnlífeyris tekjutryggingar í hendur við þróun lægstu launa og raunar einnig í við þróun launavísitölu. Á milli 2006 og 2007 hækkuðu grunnlífeyrir og tekjutryggingar umtalsvert meira en bæði lágmarkstekjutryggingin og launavísitalan. Forskot þessara kjarnagreiðslna örorkulífeyriskerfisins juku forskot sitt á launaþróun á milli 2007 og 2009 en eftir það fór bilið að minnka aftur. Lægstu laun hækkuðu hraðar en launavísitalan og árið 2021 höfðu lægstu laun hækkað meira en grunnlífeyririnn og tekjutryggingin frá árinu 1998. Árið 2022 var munurinn á hækkunum grunnlífeyris og tekjutryggingar annars vegar og launavísitölu hins vegar orðinn hverfandi. Það er því ljóst að þróun grunnlífeyris og tekjutryggingar hefur ekki haldið í við launaþróun eftir 2009.

MYND 13: Vísitölur samtölu grunnlífeyris og framfærslutryggingar, lágmarkstekjutryggingar og almennrar launaþróunar. Grunnár 1998



MYND 14: Samtala grunnlífeyris og lágmarkstekjutryggingar, tekjutryggingarauki og framfærsluuppbót sem hlutföll af hámarksgreiðslum TR vegna örorku. Örorkumat 18 ára og með fjölskylduuppbót



Mynd 14 sýnir vægi grunnlífeyris og framfærslutryggingar í hámarksgreiðslum TR vegna örorku, heimilisuppbót þar með talin sem og vægi framfærsluuppbótar og tekjutryggingaruppbót með heimilisuppbót sem var við lýði árin 2001 til 2006. Þetta dregur fram hvernig það skekkir myndina að horfa eingöngu á hámarksupphæðir þegar vægi annarra greiðsliða hækkar.

Á tímabilinu 2000 til 2006 lækkaði vægi grunnlífeyris og tekjutryggingar úr tæpum 69% af hámarksgreiðslum í um 52%. Það sem gerðist á þessu tímabili var að vægi skilyrtra greiðslna jókst. Þar vóg þyngst hin svokallaða tekjutryggingaruppbót með heimilisuppbót sem svipaði að mörgu leyti til framfærsluuppbótarinnar eins og hún er í dag hvað varðar skerðingar. Þetta var svo leiðrétt með því að fella tekjutryggingaraukann inn í tekjutrygginguna árið 2007 og hlutfall grunnlífeyris og tekjutryggingar hækkaði aftur í tæp 69% af hámarksgreiðslum.

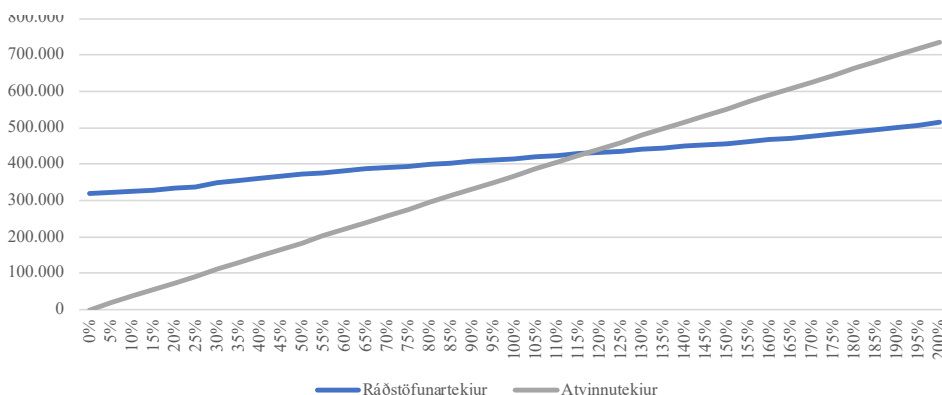
Árið 2008 kom framfærsluuppbótin til sögunnar. Í kjölfar hrunsins fór vægi hennar í hámarksgreiðslum TR vegna örorku hækkanði og nam 9% árið 2011. Þessi aukning var að mestu á kostnað vægis skilyrtra greiðsluliða. Þessi þróun var svo leiðrétt árið 2012 og frá 2012 til 2016 nam framfærsluuppbótin 1% af hámarksgreiðslum TR vegna örorku.

Frá árinu 2016 hefur vægi grunnlífeyrisins og framfærslutryggingarinnar lækkað umtalsvert. Sú þróun helst í hendur við vaxandi vægi framfærsluuppbótarinnar á sama tíma. Árið 2016 námu grunnlífeyrir og tekjutrygging um 68% af hámarksgreiðslum og framfærsluuppbótin 1%. Árið 2022 námu grunnlífeyrir og tekjutrygging rúm 57% af hámarksgreiðslum TR vegna örorku en 14,5% af þeim greiðslum voru í formi framfærsluuppbótar. Þetta þýðir að hækkan hámarksupphæða frá 2016 er að stærstu leyti fengin með þeim greiðslulið sem tekjur skerða hvað mest. Það er óheillavænleg þróun þegar horft er til vinnuhvata fyrir örorkulífeyrisþega og möguleika þeirra til að bæta líf skjör sín með launavinnu.

5.5. Skerðingar

Eins og þekkt er þá skerðist örorkulífeyrir vegna atvinnutekna, fjármagnstekna og lífeyris úr lífeyrissjóðum. Skerðingarhlutföll eru mismunandi fyrir ólíka hluta örorkulífeyris sem bera að auki ólík skerðingarhlutföll. Því getur verið erfitt að átta sig á því hvernig skerðingar hafa áhrif á tekjur örorkulífeyrisþega. Markmið þessa kafla er að gefa mynd af því.

MYND 15: Ráðstöfunartekjur og atvinnutekjur örorkulífeyrisþega 2020, örorkumat 18 ára, með og án heimilisuppbótar



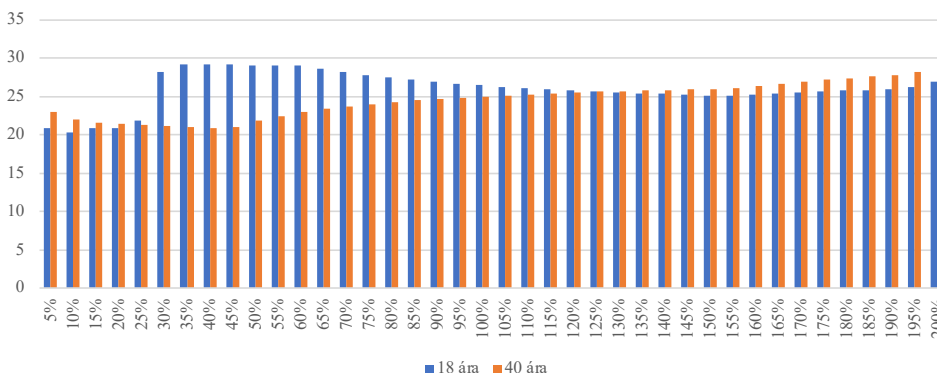
Mynd 15 sýnir hvernig ráðstöfunartekjur örorkulífeyrisþega þróast með vaxandi atvinnutekjum. Tekjur eru hér sýndar sem hlutfall af lágmarkslaunatryggingunni, það er lægstu launum sem eru greidd fyrir fullt starf á almennum vinnumarkaði. Í dæminu sem þar er tekið er gert ráð fyrir að viðkomandi hafi fengið örorkumat 18 ára og njóti því fullrar aldurstengdrar uppbótar og hafi að auki fulla heimilisuppbót áður en til skerðinga kemur.

Ef að einstaklingurinn í þessu dæmi hefur engar atvinnutekjur hefur hann 317.922 krónur á mánuði til ráðstöfunar. Ef hann finnur starf sem gefur af sér laun á pari við lágmarkstekjutrygginguna þá hefur hann 415.399 krónur á mánuði til ráðstöfunar. Hann hefur þannig aflað sér 368.000 króna í atvinnutekjur á mánuði en ráðstöfunartekjur hans hækka um 97.477 krónur á mánuði.



Mynd 16 sýnir hlutfallið af atvinnutekjum sem örorkulífeyrisþegar halda eftir út frá því hve atvinnutekjur þeirra eru hátt hlutfall af lágmarkstekjutryggingunni. Myndin tekur dæmi af tveimur ólíkum einstaklingum, öðrum sem fékk örorkumat við 18 ára aldur og nýtur fullrar aldursuppbótar og hinum sem fékk örorkumat við 40 ára aldurinn og hefur því skerta aldursuppbót og fær hærra hlutfall af reiknuðum hámarkslífeyri frá TR í formi framfærsluuppbótar. Báðir einstaklingar fá heimilisuppbót. Við þessa útreikninga er horft til skatta, skylduiðgjalds í lífeyrissjóði (4%) og skerðinga. Ekki er horft til félagsgjalda í stéttarfélagi enda eru þau bæði óveruleg og breytileg á milli stéttarféлага.

MYND 16: Hlutfall atvinnutekna sem örorkulífeyrisþegar halda eftir þegar skattar, lífeyrissjóðsiðgjald og skerðingar hafa verið dregnar frá. 18 og 40 ára við örorkumat. Eftir tekjum.



Hlutfallið af atvinnutekjum sem örorkulífeyrisþegar halda eftir er á svipuðu róli fyrir örorkulífeyrisþegana í þessu dæmi ef atvinnutekjur þeirra eru fjórðungur af lágmarkstekjutryggingu. Það eru lágar tekjur en gætu til dæmis skýrst af lágu starfshlutfalli í lágláunastarfi. Einstaklingurinn sem fékk örorkumat við 18 ára aldurinn heldur 21,9% af tekjum sínum eftir en hinn sem fékk örorkumat þegar hann var 40 ára heldur 21,3% eftir.

Aftur á móti verða skil á milli þeirra þegar atvinnutekjurnar nema 30% af lágmarkstekjutryggingunni. Einstaklingurinn sem fékk örorkumat 18 ára heldur nú eftir 28,2% af atvinnutekjum sínum en hinn sem fékk matið 40 ára heldur aðeins eftir 21,2%. Munurinn skýrist af því að sá sem fékk örorkumatið 18 ára fær lægra hlutfall af lífeyri sínum í formi framfærsluuppbótar. Sú uppbót ber hærri skerðingarhlutfall en aðrir greiðsluflokkar örorkulífeyris og þegar hún er að fullu skert dregur úr þunga skerðinga.

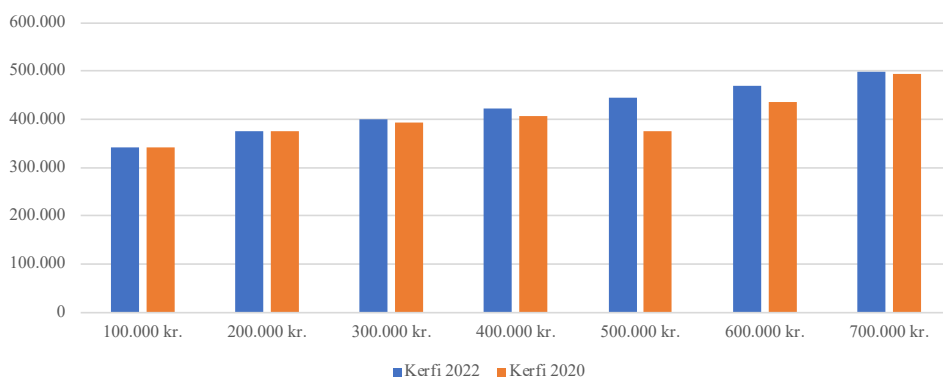
Einstaklingurinn sem fékk örorkumat heldur mest eftir rúmlega 29% af þeim atvinnutekjum sem hann aflar sér og það er á tekjubílinu sem nemur 35% til 60% af lágmarkstekjutryggingunni. Eftir það fer hlutfallið lækandi. Hlutfall atvinnutekna sem einstaklingurinn sem fékk örorkumat 40 ára heldur eftir lækkar hægt, en jafnt og þétt, upp að atvinnutekjum sem nema 40% af lágmarkstekjutryggingu og fara vaxandi eftir það. Þegar atvinnutekjurnar ná 130% af lágmarkstekjutryggingunni, eins og gæti gerst í vel launuðu hlutastarfi tekur hann fram úr einstaklingnum sem fékk örorkumat 18 ára hvað varðar hlutfall af atvinnutekjum sem hann heldur eftir.

Spurningin er hvort þær breytingar sem áttu sér stað á milli janúar 2020 og janúar 2022 hafi haft veruleg áhrif á skerðingar örorkulífeyris. Til að meta það skoðum við einstakling sem er með fulla aldurstengda uppbót og heimilisuppbót. Við byrjum á því að stilla honum upp eins og örorkulífeyriskerfið var í ársbyrjun 2022. Því næst heimfærum við kerfið yfir á 2020 hvað varðar skerðingarhlutföll en þau eru það eina sem

”

Skerðingarmörk örorkulífeyris hafa verið óbreytt í meira en áratug...

MYND 17: Upphæðir ráðstöfunartekna eftir atvinnutekjum. Staðan 2022 borin saman við hver hún hefði verið ef skerðingarhlutföll grunnlífeyris og heimilisuppbótar hefðu ekki lækkað á milli 2020 og 2022



hefur breyst á tímabilinu. Þá er notast við skattkerfið eins og það var í ársbyrjun 2022 til að reikna út ráðstöfunartekjur. Hámarksupphæðir og skerðingarmörk eru enn þau sömu og þau voru 2020.

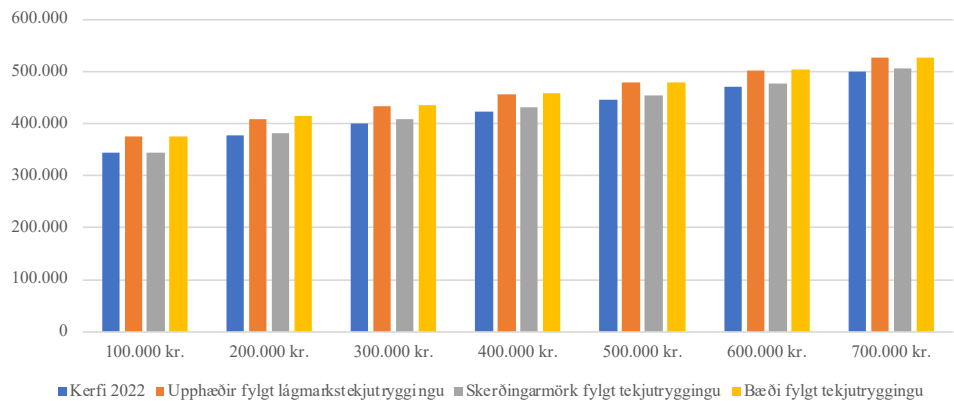
Mynd 17 sýnir ráðstöfunartekjur örorkulífeyrisþegans í dæminu eftir atvinnutekjum. Bláu súlurnar sýna stöðuna eins og hún er í dag en appelsínugulu súlurnar sýna hvernig hún væri ef skerðingarhlutföllum hefði ekki verið breytt. Við atvinnutekjur upp á 200 þúsund krónur á mánuði er allt eins og það væri ef skerðingarhlutföllin frá 2020 væru enn í gildi. Það er ekki fyrr en við skerðingarmörk grunnlífeyris og aldurstengdrar uppbótar að við byrjum að sjá breytingar, það er þegar atvinnutekjur fara umfram 214.602 krónur á mánuði. Þannig eru ráðstöfunartekjurnar ögn hærri ef örorkulífeyrisþeginn í dæminu hefði 300 þúsund krónur í atvinnutekjur mánaðarlega. Ráðstöfunartekjur hans eru um 400 þúsund krónur á mánuði en væru um 394 þúsund krónur á mánuði ef skerðingarhlutföllin frá 2020 væru enn í gildi. Ábatinn er jafnvel enn meiri ef atvinnutekjurnar eru 400 þúsund krónur á mánuði. Þá væru ráðstöfunartekjurnar hátt í 423 þúsund krónur á mánuði en hefðu verið nær 408 þúsund krónur á mánuði ef skerðingarhlutföllin væru enn þau sömu og þau voru árið 2020.

Áhrif breytinganna eru umtalsvert meiri ef örorkulífeyrisþeginn í dæminu er með hálfa milljón á mánuði í atvinnutekjur. Í dag hefði hann um 445 þúsund krónur á mánuði til ráðstöfunar en ef skerðingarhlutföllin væru eins og þau voru árið 2020 hefði hann tæplega 376 þúsund krónur á mánuði, sem er lægra en hann hefði með atvinnutekjur upp á 400 þúsund krónur á mánuði. Það sem skýrir þessa breytingu er að lækkun skerðingarhlutfalls grunnlífeyris og aldurstengdrar uppbótar eyddi krónufallinu svokallaða sem var rædd hér að framan. Lækkun ráðstöfunartekna á milli atvinnutekna upp á 400 og 500 þúsund krónur á mánuði samkvæmt skerðingarhlutföllum ársins 2020 er birtingarmynd krónufallsins svokallaða.

Þegar dæminu er stillt upp svona þá hefur breytingin á skerðingarhlutföllum frá 2020 engin áhrif á ráðstöfunartekjur örorkulífeyrisþega með heimilisuppbót og fulla aldurstengda uppbót upp að skerðingarmörkum grunnlífeyris og heimilisuppbótar. Frá þeim skerðingarmörkum og upp að krónufallsmörkum eru ráðstöfunartekjurnar ögn hærri en þær hefðu verið ef skerðingarhlutföll hefðu haldist óbreytt. Um leið og örorkulífeyrisþeginn fer yfir gömlu krónufallsmörkin felur breytingin í sér umtalsverða kjarabót umfram þá kjaraskerðingu sem hefði annars átt sér stað. Frá krónufallsmörkunum fjarar ábatinn svo hægt og rólega út með hækkandi tekjum.

Við getum líka metið hvaða áhrif það hefði haft ef aðrar stærðir en skerðingarhlutföll hefðu breyst, til dæmis ef hámarksupphæðir greiðsluliða eða skerðingarmörk hefðu haldið í við þróun lægstu launa fyrir fullt starf á almennun markaði. Mynd 18 sýnir þetta auk þess hvernig staðan væri ef bæði hámarksupphæðir og skerðingarmörk hefðu fylgt lágmarks-tekjutryggingunni.

MYND 18: Upphæðir ráðstöfunartekna eftir atvinnutekjum. Staðan 2022 borin saman við ef upphæðir og/eða skerðingarmörk hefðu fylgt þróun lágmarkstekjutryggingar



Hækkun upphæða í samræmi við þróun lágmarkstekjutryggingar hefðu skilað meiri ábata en að láta skerðingarmörkin fylgja henni. Hækkunin hefði líka skilað hlutfallslega meiri ábata til örorkulífeyrisþega með lægri atvinnutekjur. Í krónutölum hefði ábatinn af hækkun upphæða verið sá sami fyrir örorkulífeyrisþega með 100 til 500 þúsund krónur í atvinnutekjur á mánuði,

eða um 33 þúsund krónur í viðbót á mánuði til

ráðstöfunar en farið svo lækkandi fljótlega upp úr því. Í prósentum talið hefði hækkunin verið mest fyrir örorkulífeyrisþega með lægstu tekjurnar og lækkað með hækkandi tekjum, úr 9,6% hækkun við atvinnutekjur upp á 100 þúsund krónur á mánuði í 5,5% hækkun við atvinnutekjur sem nema 700 þúsund krónum á mánuði.

Það að krónufallinu hafi verið eytt er mikilvægt framfaraskref. Lækkun skerðingarhlutfalla grunnlífeyris og aldurstengdu uppbótarinnar skilar auknum ábata af vinnu fyrir örorkulífeyrisþega en þó aðeins ef þeir fengu örorkumatíð

snemma á ævinni eða ef atvinnutekjur þeirra eru nægilega háar. Fyrir einstaklinga sem fengu örorkumat um og eftir 40 ára aldurinn er tekjutryggingin eftir sem áður hindrun fyrir atvinnuþátttöku og bættum lífskjörum ef þeir stunda launavinnu engu að síður.



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.

AÐSTOÐ 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 | 2. ÚTGÁFA

ÚTGEFANDI: Öryrkjabandalag Íslands

UPPSETNING: Nýprent ehf.

MYNDIR: Úr myndabanka

PRENTUN: Pixel

Gefið út í maí 2022