

Nefndasvið Alþingis
Efnahags- og viðskiptanefnd

Reykjanesbær, 11. júní 2025

Efni: Umsögn Festu lífeyrissjóðs um frumvarp um breytingar á lögum um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða nr. 129/1997 (víxlverkun örorkulífeyrisgreiðslna), 430. mál.

Með tölvupósti frá nefnda- og greiningarsviði Alþingis, þann 3. júní 2025 var Festu lífeyrissjóði (hér eftir „Festa“) sent til umsagnar ofangreint mál.

Inngangur

Örorkulífeyrir lífeyrissjóða er ætlaður til að greiða bætur í samræmi við réttindi sem sjóðfélagi hefur unnið sér inn, missi hann getu til vinnu. Réttur til örorkulífeyris stofnast þó aðeins að sjóðfélagi hafi orðið fyrir tekjuskurðingu af völdum orkutapsins og má aldrei vera hærri en sem nemur þeim tekjumissi sem sjóðfélaginn hefur sannanlega orðið fyrir sökum örorkunnar sbr. 1. mgr. 15. gr. laga nr. 129/1997 og samþykktir sjóðsins. Byggir það á meginreglunni um að tjónþoli eigi að fá tjón sitt bætt og vera jafn settur eftir tjón og áður, en ekki vera betur settur.

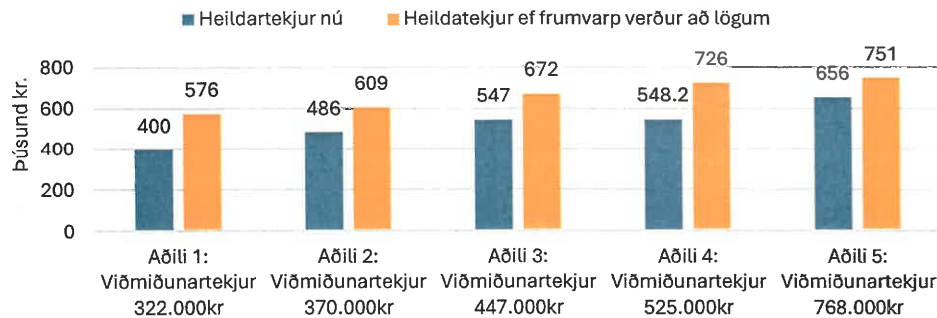
Ef frumvarpið verður að lögum er einsýnt að ákvæði samþykktar sjóðsins verða brotin. Þá leiðir frumvarpið til þess að mjög stór hluti núverandi örorkulífeyrisþega mun fá hærri greiðslur eftir orkutap en hann var með fyrir orkutap (viðmiðunartekjur).

Áhrif frumvarpsins

Í bráðabirgðaákvæðum í lífeyrissjóðalögunum hafa gilt ákvæði um frystingu greiðslna Tryggingastofnunar ríkisins (hér eftir „TR“) frá 1. janúar 2011 gagnvart áhrifum á örorkulífeyrisgreiðslur lífeyrissjóða. Upphaflega stóð til að gildistími bráðabirgðaákvæðisins væri frá 1. janúar 2011 til og með 31. desember 2013 og á þeim tíma yrði endurskoðun á sambandi og samspili lífeyrissjóða og almannatrygginga lokið og að sú vinna myndi leiða fram lausn á víxlverkan milli kerfanna tveggja. Nú árið 2025 hefur slík endurskoðun ekki enn borið árangur og vegna þessa ákvæðis hafa lífeyrissjóðir greitt umtalsvert meira í örorkulífeyri, en annars væri og nemur hækkunin 124% frá árinu 2011.

Nú þegar hafa hækkanir greiðslna frá TR yfir framangreint tímabil leitt til þess að samanlagður örorkulífeyrir er í mörgum tilvikum hærri en viðmiðunartekjur fyrir orkutap, en viðmiðunartekjur eru verðleiðréttar m.v. launavísitölu í hverjum mánuði hjá Festu lífeyrissjóði. Gengur það í berhöggið við að örorkulífeyrir skuli takmarkast við það að heildartekjur viðkomandi verði ekki umfram þær tekjur sem hann hafði fyrir missi starfsorku. Samanber neðangreind raunhæf dæmi sem tekinn eru af handahófi eru 4 af 5 tilvikum nú þegar að fá hærri örorkugreiðslur en nemur viðmiðunartekjum. Verði frumvarpið að lögum munu greiðslurnar hækka enn frekar.

Heildartekjur fyrir og eftir gildistöku frumvarps



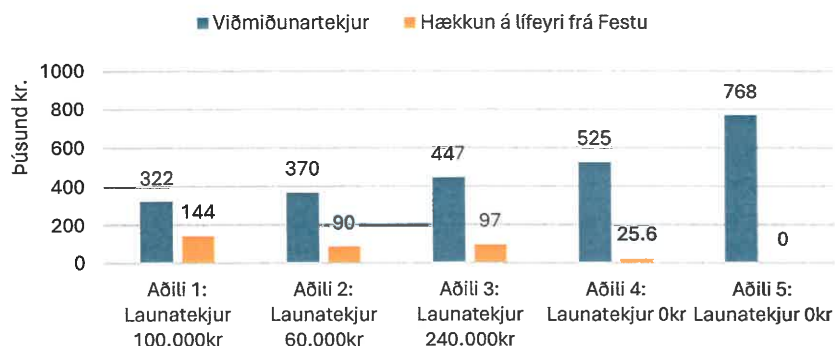
Jafnframt munu fyrirhugaðar aðgerðir auðsjáanlega hafa áhrif á framtíðarþróun tíðni örorku, þar sem afleiðingar frumvarpsins fela í sér neikvæða hvata sem leiða af því að örorkulífeyrir í nýju kerfi mun í fjölmörgum tilvikum verða umtalsvert hærri en viðmiðunartekjur.

Á hverja hefur frumvarpið helst áhrif

Afleiðingar frumvarpsins leggjast misþungt á lífeyrissjóði. TR mun eftir sem áður tengja bætur við tekjur örorkulífeyrisþega lífeyrissjóða. Í núverandi kerfi hefur það leitt til þess að örorkulífeyrisþegar með þokkalegan áunninn rétt hjá lífeyrissjóðnum hafa verið skertir verulega hjá TR. Hins vegar hefur hlutur TR í örorkulífeyri verið nokkru meiri fyrir þá hópa sem hafa lægri tekjur. Ef frumvarpið verður að lögum munu áhrifin því verða töluvert meiri á lífeyrisgreiðslur þeirra lífeyrissjóða sem þjónusta tekjulægri hópa.

Á neðangreindri mynd má sjá 5 raunhæf dæmi um greiðsluþega með mismunandi viðmiðunartekjur fyrir orkutap. Eins og sést á myndinni er mánaðarlegur greiðsluhlutur Festu að hækka í 4 af 5 tilvikum. Í tilviki 5 er að ræða greiðsluþega með meðaltekjur og breytist hann ekkert verði frumvarpið að lögum. Í hinum tilvikunum er að ræða greiðsluþega með lægri tekjur og breytist hlutur Festu meira eftir því sem viðmiðunartekjur eru lægri.

Hækkun á lífeyri eftir viðmiðunartekjum



Hafa ber í huga að örorkulífeyrisþegar sjóðsins voru 3.049 árið 2024, þannig að aukinn hlutdeild sjóðsins í greiðslum nemur umtalsverðum upphæðum þegar allt er talið. Jafnframt er meirihluti greiðsluþega sjóðsins með lágar viðmiðunartekjur.

Verði frumvarpið að lögum munu örorkulífeyrisgreiðslur Festu lífeyrissjóðs aukast umtalsvert, lauslega áætlað um 12% á ári, en þá er ekki tekið tillit til mögulegrar aukningar á örorkutíðni vegna neikvæðra hvata sem frumvarpið hefur í för með sér. Þannig felur frumvarpið m.ö.o. í sér eignatilfærslu frá ellilífeyrisþegum til örorkulífeyrisþega, enda ljóst að auknar örorkugreiðslur hafi neikvæð áhrif á tryggingafræðilega stöðu sjóðsins.

Í greinargerð með frumvarpinu er fullyrt að áhrif á lífeyrissjóði verði minni háttar og því ekki talið líklegt að frumvarpið hafi neikvæð áhrif á stjórnarskrárvarin réttindi sjóðfélaga. Fyrir liggur að aukning á greiðslum örorkulífeyris munu hafa áhrif til lækkunar á þeim fjármunum sem ætlaðir eru til greiðslu ellilífeyris. Hér reynir því á grundvallarforsendur sem liggja að baki skyldutryggingu lífeyrisréttinda og eignaréttarvörðum réttindum og jafnræði sjóðfélaga.

Þá ber að hafa í huga að aðild að mörgum lífeyrissjóðum er skyldubundinn á grundvelli kjarasamninga. Sjóðfélagar í þeim sjóðum sem áhrif frumvarpsins munu einna helst koma fram hafa því ekki kost á því að haga málum sínum með öðrum hætti og eru nauðbeygðir til að verða fyrir skerðingu réttinda og ellilífeyrisgreiðslna.

Samspil afnáms jöfnunarframlagsins og frumvarpsins

Framlag til jöfnunar örorkubyrði lífeyrissjóða kom til framkvæmda árið 2007, í kjölfar viðræðna aðila vinnumarkaðarins við ríkisstjórn árin þar á undan. Það var afstaða samningsaðila á vinnumarkaði að framlagið yrði ótímabundið, en það hefur síðan verið ákveðið með reglugerð sem sett er árlega af Fjármála- og efnahagsráðuneytinu. Markmið framlagsins er að jafna mismunandi örorkubyrði á milli lífeyrissjóða.

Festa hefur nýtt framlag til jöfnunar örorkubyrði til réttindaaukningar fyrir sjóðfélaga og greiðsluþega frá árinu 2011. Sjóðfélagar fá uppbót á innvinnslu réttinda í hverjum mánuði sem svarar 3,9% iðgjalda. Jafnframt er greiddur viðbótarlífeyrir í hverjum mánuði sem svarar til 3,0% af lífeyri greiðsluþega.

Vegna núgildandi úthlutunarreglna framlagsins hafa lífeyrissjóðir með litla örorkubyrði notið góðs af framlaginu. Úthlutun framlagsins ætti að vera í þá veru að sjóðir með háa örorkubyrði geti boðið sömu réttindi og meðaltals sjóður en svo er ekki raunin.

Samkvæmt fjármálaáætlun 2026-2030 er það stefna stjórnvalda að afnema framlag til jöfnunar örorkubyrði á árinu 2026. Framlagið í núverandi mynd nægir ekki til að jafna stöðu sjóðsins ef miðað er við meðaltal hlutfalls örorkuskuldbindingar af heildarskuldbindingum íslenskra samtryggingasjóða. Fyrir árið 2024 var framlagið til Festu 878 milljónir en skv. útreikningum sjóðsins þyrfti það að vera 1.963 milljónir til að jafna stöðu sjóðsins að meðaltalinu. Ef framlagið er afnumið að fullu, munu réttindi sjóðfélaga sjóðsins skerðast sem nemur 3,9% og greiðslur lífeyrisþega skerðast um 3,0%.

Ef frumvarpið verður að lögum og framlag til jöfnunar örorkubyrði lífeyrissjóða verður lagt af á árinu 2026 munu samanlögð áhrif hafa umtalsverð áhrif á tryggingafræðilega stöðu Festu lífeyrissjóðs til framtíðar.

Niðurlag

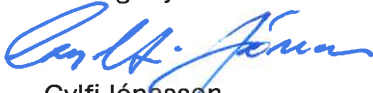
Með vísan til framangreinds ber því að taka það alvarlega að samfara væntum áhrifum meðfylgjandi frumvarps, sé það stefna stjórnvalda að afnema framlag til jöfnunar örorkubyrði lífeyrissjóða sem hefur ekki náð settum markmiðum í núverandi mynd. Slíkar aðgerðir munu fyrirsjáanlega hafa gríðarleg áhrif á getu sjóðsins til að standa við lögbundnar skyldur sínar til greiðslu ellilífeyris. Þar af leiðandi er það mat sjóðsins að skynsamlegri væri að leita nýrra leiða til að jafna stöðu sjóðanna til framtíðar.

Í greinargerð með meðfylgjandi frumvarpi er skautað léttilega yfir þau áhrif sem það kann að hafa á stjórnarskrárvarin réttindi sjóðfélaga og því ekki talin ástæða til að kanna það sérstaklega. Verði frumvarpið að lögum er um eignatlfærslu milli hópa sjóðfélaga að ræða og því mætti færa rök fyrir því að full ástæða hefði verið að framkvæma ítarlegri greiningu en raun ber vitni, enda réttindi sjóðfélaga eignaréttindi sem njóta stjórnarskrárverndar sem slík.

Ofangreindum aðgerðum ríkisins er ætlað að létta fjármögnun við kostnaðarsamt nýtt örorkulífeyriskerfi TR. Afleiðingar aðgerðanna munu fyrirsjáanlega draga úr getu örorkupungra lífeyrissjóða til greiðslu ellilífeyris. Eina úrræði slíkra sjóða er að lækka réttindaöflun og skerða ellilífeyri. Á sama tíma er annar hópur sjóðfélaga að fá greiddan örorkulífeyri umfram heildartekjur fyrir orkutap. Við það myndast óæskilegur hvati sem ætla má að sé ekki til þess fallinn að hvetja til atvinnuþátttöku, í andstæðu við markmið nýs örorkulífeyriskerfis.

Að mati sjóðsins er því full ástæða til þess að framkvæma ítarlegri greiningu á áhrifum frumvarpsins á getu lífeyrissjóða til greiðslu ellilífeyris og samspil þess við stjórnarskrárvarin réttindi sjóðfélaga.

Virðingarfyllt



Gylfi Jónsson,
Framkvæmdastjóri