

Alþingi  
Nefndasvið  
b.t. efnahags- og viðskiptanefndar

Reykjavík 26. september 2024

## Umsögn Gildis-lífeyrissjóðs um frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna fjárlaga fyrir árið 2025, mál 2 – fjárframlag til jöfnunar á örorkubyrði lífeyrissjóða.

Í frumvarpi til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna fjárlaga 2025, þskj. nr. 2., 2. mál þingsins, er lagt til að framlag til jöfnunar á örorkubyrði lífeyrissjóða fyrir árið 2024 verði lækkað úr 0,325% í 0,107% af gjaldstofni tryggingagjalds. Þá er lagt til að á árinu 2025 renni hið skerta framlag eingöngu til lífeyrissjóða með þyngstu örorkubyrðina.

Gildi-lífeyrissjóður gerir ekki athugasemdir við breytta nálgun á nýrri úthlutun örorkuframlagsins til þeirra sjóða sem bera þyngstu örorkubyrðina. Hin nýja nálgun er markvissari framkvæmd til jöfnunar á mismikilli örorkubyrði lífeyrissjóðanna. Gildi telur hins vegar rétt að koma á framfæri alvarlegum athugasemdum við lækkun framlagsins í fyrirbyggjandi fjárlagafrumvarpi og hugmyndir um afnám framlagsins til frambúðar frá og með árinu 2026.

### Forsaga og tilgangur framlagsins

Miðað við upplýsingar úr ársskýrslum íslenskra lífeyrissjóða fyrir árið 2023 er hlutfall örorkuskuldbindingar af heildarskuldbindingum afar mismunandi. Í tilfelli Gildis-lífeyrissjóðs nam þetta hlutfall um 16,6% í árslok 2023. Sama hlutfall er t.d. 17% hjá Festu lífeyrissjóði, 13,5% hjá Stapa lífeyrissjóði, 7,2% hjá Lífeyrissjóði verzlunarmanna og 2,7% hjá Lífsverk lífeyrissjóði. Í ljósi þess hve misþunga örorkubyrði lífeyrissjóðirnir hafa þótti rétt að jafna þann aðstöðumun sem sjóðirnir búa við með einhverjum hætti. Ástæðan er að hver króna sem fer í að greiða örorkulífeyri minnkar samsvarandi getu sjóðanna til að greiða ellilífeyri. Það þýðir að því hærra sem örorkubyrði lífeyrissjóðs er, því færri krónur eru í sjóðnum til að greiða ellilífeyri. Ellilífeyrisréttindi eru því lægri hjá sjóðum með háa örorkubyrði. Þetta myndar ójöfnuð milli lífeyrissjóða, þar sem hallar sérstaklega á lífeyrissjóði þeirra atvinnugreina sem hafa hærra hlutfall örorku (sjá mynd).

	Meðalréttindasöfnun per 10 þús kr. milli 25-65 ára	Munur á milli réttindataflna hjá Gildi og samanburði
Gildi m.v. núverandi réttindatöflur	1.050	
Gildi með 5,7% álagi	1.110	5,7%
Gildi miðað við staðlaðar lífs- og örorkulíkur (ef Gildi væri meðalsjóður)	1.126	7,3%
LIVE & SL meðaltal (sjóðir með lága örorku)	1.191	13,4%

	Lífeyrir á mánuði kr.*	Munur á lífeyri hjá Gildi og samanburði
Gildi m.v. núverandi réttindatöflur	443.865	
Gildi með 5,7% álagi	469.166	5,7%
Gildi miðað við staðlaðar lífs- og örorkulíkur (ef Gildi væri meðalsjóður)	472.532	6,5%
LIVE & SL meðaltal (sjóðir með lága örorku)	494.768	11,5%

\* Miðað er við 550 þús kr. mánaðarlaun við 25 ára aldur með hóflegum hækkunum fram til 65 ára.

Þetta ójafnvægi hefur legið fyrir áratugum saman og vegna þess samþykktu stjórnvöld að greiða fyrir samkomulagi Alþýðusambands Íslands og Samtaka atvinnulífsins um áframhaldandi gildi

kjarasamninga við lok árs 2005. Þar lýstu stjórnvöld því yfir að þau væru reiðubúin að greiða fyrir jöfnun á örorkubyrði milli lífeyrissjóða á samningssviði ASÍ og SA með framlagi sem svaraði til hluta af tryggingagjaldsstofni.

Síðar var lagt til að jöfnun á örorkubyrði ætti sér stað til frambúðar, enda um sanngirnismál að ræða gagnvart þeim lífeyrissjóðum sem hallaði mest á. Þó örorkubyrði lífeyrissjóða á samningssviði ASÍ og SA væri meiri en örorkubyrði annarra lífeyrissjóða var lagt til að fjárframlag úr ríkissjóði til jöfnunar á örorkubyrði rynni í framtíðinni til allra lífeyrissjóða.

### **Stjórnvöld hafa áður lagt til að fella framlagið á brott**

Rétt er að rifja upp að í frumvarpi til laga um ýmsar forsendur frumvarps til fjárlaga fyrir árið 2015 var lögð til 20% árleg lækkun á framlagi til jöfnunar á örorkubyrði uns hún félli á brott á árinu 2019. Í nefndaráliti meirihluta efnahags- og viðskiptanefndar fyrir 3. umræðu kom fram að tilefni væri til þess að skapa betra svigrúm til endurskoðunar á núverandi fyrirkomulagi jöfnunar og lækkunar örorkubyrði lífeyrissjóða. Því var lögð til sú breyting að falla frá árlegri 20% lækkun næstu 5 árin og þess í stað lagt til að framlagið lækkaði úr 0,325% af gjaldstofni tryggingagjalds í 0,260%, eða um 20%. Jafnframt var bent á að nauðsynlegt væri að endurskoðun á þáverandi fyrirkomulagi ætti sér stað hið fyrsta.

Með yfirlýsingu stjórnvalda um ráðstafanir til að greiða fyrir gerð kjarasamninga, dags. 28. maí 2015, lýstu stjórnvöld því yfir að þau myndu beita sér fyrir því að draga til baka þá ákvörðun sem tekin hefði verið um lækkun framlags til jöfnunar á örorkubyrði lífeyrissjóða. Áframhaldandi jöfnun á örorkubyrði lífeyrissjóða væri mikilvæg en æskilegt væri að finna fyrirkomulag sem byggði á skýrum hlutlægum forsendum, sem væri sjálfbært og ekki háð framlögum á fjárlögum.

Gildi-lífeyrissjóður bendir á að ekkert slíkt fyrirkomulag liggur fyrir nú þegar lækka á framlagið verulega á næsta ári og fella það á brott fyrir árið 2026.

Með hliðsjón af verulega misjafnri örorkubyrði lífeyrissjóða, líkt og fram hefur komið, telur Gildi ófært að frumvarp um lækkun og/eða afnám framlags til jöfnunar á örorkubyrði lífeyrissjóða geti gengið fram án þess að ljóst liggi fyrir hvaða fyrirkomulag taka eigi við svo sjóðfélagar Gildis-lífeyrissjóðs sitji við sama borð og sjóðfélagar annarra sjóða þegar kemur að réttindaöflun.

### **Misskilningur að örorkubyrði lífeyrissjóða sé minni og staða þeirra góð**

Í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að hin síðari ár hafi þörf lífeyrissjóðanna til jöfnunar á örorkubyrði minnkað auk þess sem fjárhagsstaða sjóðanna hafi almennt batnað. Því væru rök fyrir því að jöfnunarframlaginu væri fremur varið til breytinga á örorkukerfi almannatrygginga auk þess sem vægi skuldbindinga vegna örorkulífeyris í heildarskuldbindingum lífeyrissjóða hefði á síðustu árum farið lækkandi.

Gildi-lífeyrissjóður fær ekki séð að forsendur þær sem frumvarpið byggir á standist skoðun.

Þess ber að geta að svo virðist sem þess misskilnings gæti í umræðum um lífeyrissjóði að þeir eigi næga peninga sem þeir geti ráðstafað að vild. Það virðist gleymast í umræðunni að öllum fjármunum lífeyrissjóða fylgir samsvarandi skuldbinding um greiðslu elli- eða áfallalífeyris hvort sem kerfið er þúsund milljarðar eða 8 þúsund milljarðar. Fjárhagsstaða lífeyrissjóða fer ekki eingöngu eftir þeim fjármunum sem þeir hafa undir höndum heldur þarf einnig að líta til samsvarandi skuldbindinga þeirra.

Líkt og áður hefur komið fram er hlutfall örorku af heildarskuldbindingum Gildi-lífeyrissjóðs miðað við síðustu tryggingafræðilegu úttekt 16,6%. Á sama tíma er það hlutfall 2,7% hjá Lífsverk

lífeyrissjóði, sem hefur einna lægstu örorkutíðnina miðað við síðustu tryggingafræðilegu úttekt hjá sjóðunum. Með hliðsjón af framangreindum tölum og líkt og meðfylgjandi línurit sýnir er ljóst að forsenda frumvarpsins að þörf lífeyrissjóða til jöfnunar á örorkubyrði hafi minnkað á ekki við rök að styðjast.

Í tryggingafræðilegri úttekt fyrir árið 2010 var hlutfall örorku af heildarskuldbindingum 18,0% en sama hlutfall var 18,5% fyrir árið 2020. Við tryggingafræðilega úttekt fyrir árið 2021 var í fyrsta sinn notast við lífslíkur byggðar á spá, í stað reynslu áður. Við þessar nýju forsendur við útreikning á skuldbindingum lífeyrissjóða jukust ellilífeyrisskuldbindingar verulega á meðan skuldbindingar vegna örorku stóðu í stað. Þetta lækkaði vissulega hlutfall örorku af heildarskuldbindingum lífeyrissjóða en ekki af þeirri ástæðu að örorkubyrði lífeyrissjóða hefði minnkað heldur vegna þess að ellilífeyrisbyrði lífeyrissjóða hafði aukist verulega með hinu nýja reiknilíkani. Greinargerð frumvarpsins virðist gefa til kynna að stjórnvöld hafi ekki kynnt sér nægjanlega vel hvað olli því að hlutfall örorkuskuldbindinga lífeyrissjóða lækkaði sem hlutfall af heildarskuldbindingum þeirra frá 2020 til 2023.

Talnasamanburður á árunum 2010 og 2020 (sjá meðfylgjandi línurit sem sýnir hlutfall örorkuskuldbindingar af heildarskuldbindingum lífeyrissjóða), gefur til kynna að örorkubyrði Gildis-lífeyrissjóðs og annarra háörorkusjóða hafi staðið í stað eða aukist frá því að núverandi fyrirkomulagi um jöfnun á örorkubyrði lífeyrissjóða var komið á. Á sama tíma virðist örorkubyrði hjá öðrum sjóðum á almennum vinnumarkaði sem ekki höfðu háa örorkubyrði hafa farið lækkandi. Þörfin fyrir framlagi til jöfnunar á örorkubyrði og réttlátari úthlutun á því framlagi hefur þannig aukist frá því að framlaginu var komið á.

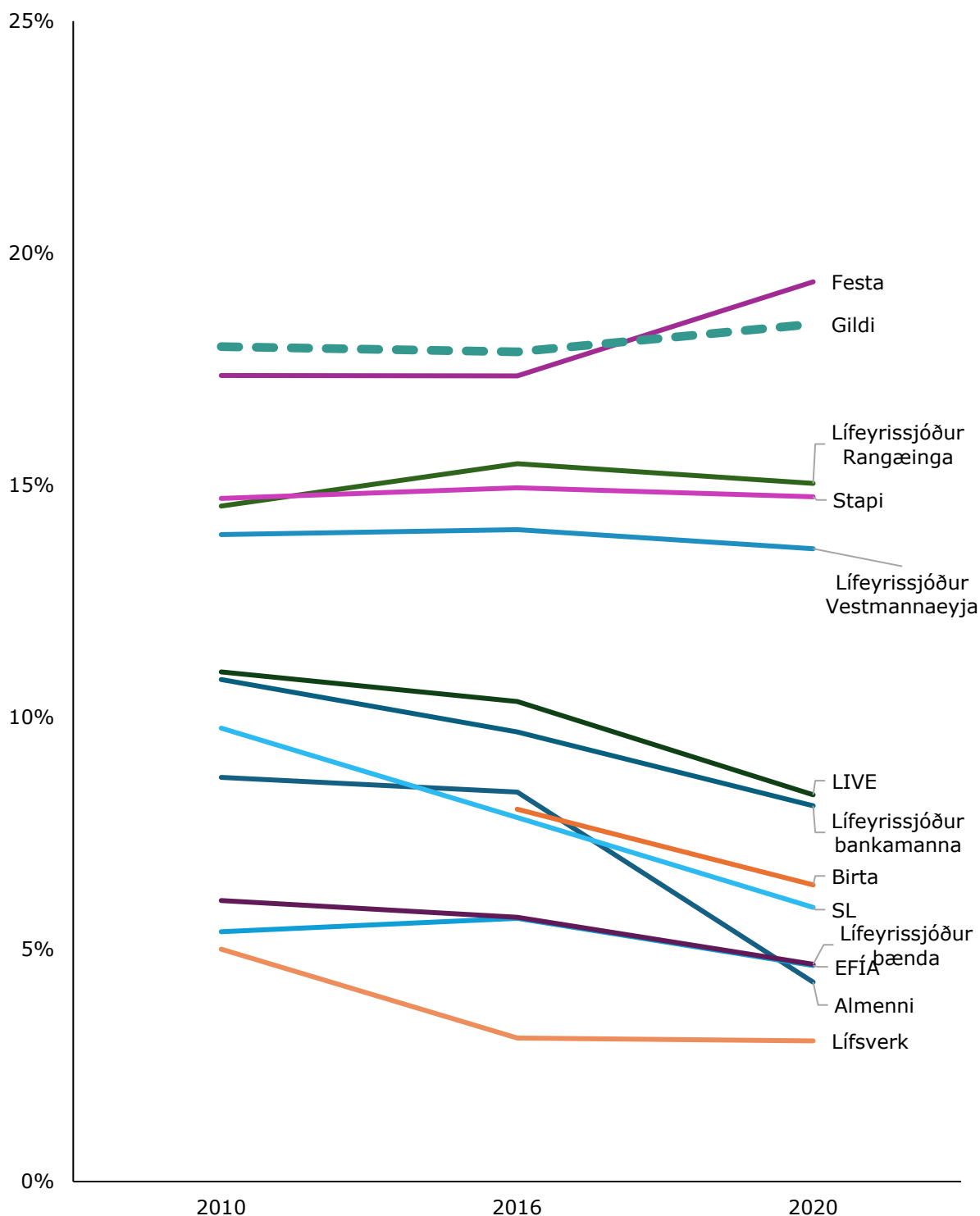
### **Áhrif þess að fella framlagið á brott fyrir Gildi-lífeyrissjóð**

Gildi-lífeyrissjóður nýtir framlag ríkisins til jöfnunar á örorkubyrði annars vegar til hækkunar á réttindaöflun greiðandi sjóðfélaga og hins vegar til hækkunar á lífeyrisgreiðslum sjóðfélaga sem komnir eru á lífeyri. Samanlagt hækkaði framlag ríkisins á síðasta ári réttindi sjóðfélaga Gildis um 5,7%. Miðað við fyrirliggjandi frumvarp yrði hækkun réttinda sjóðfélaga einungis 2,85% á næsta ári og 0% til frambúðar. Það þýðir með öðrum orðum að verði framlag til jöfnunar örorku lagt niður mun það leiða til þess að ellilífeyrisréttindi sjóðfélaga Gildis skerðast að óbreyttu um 5,7%.

### **Niðurlag**

Framlag ríkisins til jöfnunar örorkubyrði er afar mikilvægt, þrátt fyrir að það hafi ekki verið nægilegt til að jafna út þann mikla mun sem er örorkubyrði lífeyrissjóða. Að mati sjóðsins er málefnalegt að endurskoða úthlutunarfyrirkomulag framlagsins til raunverulegrar jöfnunar á örorkubyrði milli sjóða. Að sama skapi er afar mikilvægt að skerða ekki umrætt framlag til jöfnunar örorku til þeirra sjóða sem hafa háa örorkubyrði, a.m.k. ekki fyrr en aðrar lausnir liggja fyrir hvað það varðar, ella mun það leiða til skerðingar á lífeyri sjóðfélaga.

## Hlutfall örorkuskuldbindinga af heildarskuldbindingum



F.h. Gildis-lífeyrissjóðs

Davíð Rúdólfsson, framkvæmdastjóri

# Undirritunarsíða

Davíð Rudolfsson