

# Lífeyriskerfið

Skýrsla II

## Kjör lífeyrisþega

Samspil almannatrygginga og lífeyrissjóða í mótun tekna

Stefán Ólafsson

ásamt

Stefáni Andra Stefánssyni



Maí 2021

**Lífeyriskerfið - Skýrsla II**

*Kjör lífeyrisþega – Samspil almannatrygginga og lífeyrissjóða í mótun tekna*

*Höfundar: © Stefán Ólafsson ásamt Stefáni Andra Stefánssyni*

*Útgefandi: Efling-stéttarfélag*

*Umbrot og hönnun: Þorfinnur Sigurgeirsson*

*Prentun: Litlaprent ehf.*

## Lífeyriskerfið - Skýrsla II

## Kjör lífeyrisþega

## Efnisyfirlit

	Bls.
Formáli: Markmið skýrslunnar .....	3
Samandregnar niðurstöður .....	5
I. Inngangur: Besta lífeyriskerfi í heimi? .....	9
II. Norræna velferðarlíkanið og íslenska leiðin .....	13
II.1 Ólík kerfi – ólík áhrif á lífskjör .....	13
II.2 Sérstaða Íslands meðal norrænu velferðarríkjanna .....	16
II.3 Eiga Íslendingar heimsmet í tekjuskerðingum? .....	23
III. Hvernig samspil almannatrygginga og lífeyrissjóða mótar kjör lífeyrisþega. . .	27
III.1 Skipulag lífeyriskerfisins .....	27
III.2 Virkni lífeyriskerfisins – samspil og skerðingar .....	28
III.3 Skerðingar – ítarlegri greining .....	38
III.4 Er ríkið helsti lífeyrisþegi lífeyrissjóðanna? .....	40
III.5 Frítekjumörk og skerðingar: Kostir og gallar .....	46
IV. Útkoman: Tekjur lífeyrisþega sundurgreindar .....	48
IV.1 Lágtekjuvandi öryrkja og eftirlaunafólks .....	49
IV.2 Tekjuþróun eftirlaunafólks og vinnandi fólks .....	52
IV.3 Samsetning tekna lífeyrisþega: Hvað skiptir fólki mestu máli? .....	55
V. Skattbyrði lífeyrisþega .....	58
V.1 Langtíma aukning skattbyrðar lífeyrisþega .....	58
V.2 Óeðlileg dreifing skattbyrðarinnar í samfélaginu .....	60
V.3 Skattbyrði elli- og örorkulífeyrisþega samanborin .....	61
VI. Ójöfnuður og fjárhagsþrengingar meðal eldri borgara .....	66
VI.1 Ójöfnuður .....	66
VI.2 Fjárhagsþrengingar .....	67
VI.3 Dugir hámarkslífeyrir TR til framfærslu? .....	68
VII. Staða lífeyriskerfisins og leiðir til úrbóta .....	70
VII.1 Gallar lífeyriskerfisins .....	71
VII.2 Það sem gera þarf .....	72
Viðauki I: Sérstaða örorkulífeyrisþega og viðbótarefni .....	77
Viðauki II: Upplýsingablöð TR um útreikninga lífeyris .....	85
Heimildir .....	87



## Formáli - markmið skýrslunnar

Skýrsla þessi er seinni hluti verkefnisins *Rannsókn á lífeyriskerfinu*. Verkefninu er stjórnað af Stefáni Ólafssyni prófessor og er unnið í samstarfi Eflingar – stéttarfélags og Eddu – Rannsóknarseturs við Háskóla Íslands (vefsvæði verkefnisins er [www.lifeyriskerfid.is](http://www.lifeyriskerfid.is)).

Áður er út komin úr þessu verkefni skýrslan *Árangur íslenska lífeyrissjóðakerfisins*, eftir Stefán Andra Stefánsson og Stefán Ólafsson. Sú skýrsla fjallaði um árangur íslenska lífeyrissjóðakerfisins, ávöxtun í fjölþjóðlegu samhengi sem og með hliðsjón af helstu viðmiðum fjármálamarkaða, getu til að standa við skuldbindingar gagnvart lífeyrisþegum framtíðarinnar og rekstrarkostnað íslensku lífeyrissjóðanna. Almennt hefur lífeyrissjóðakerfið skilað góðum árangri miðað við lífeyrissjóði OECD-ríkjanna.

Í þessari seinni skýrslu er sjónum beint að kjörum lífeyrisþega og þá sérstaklega hvernig samspil almannatrygginga (Tryggingarstofnunar ríkisins – TR) og lífeyrissjóða mótur tekjur elli- og örorkulífeyrisþega. Þessi seinni skýrsla er samin af Stefáni Ólafssyni en Stefán Andri Stefánsson aðstoðaði við útreikninga og gagnavinnslu.

Viðfangsefnið er kannað í samhengi við Norræna velferðarlíkanið í kafla II, með samanburði við önnur helstu velferðarkerfi vestrænna samfélaga (engil-saxneska velferðarkerfið sem er við lýði í ensku-mælandi löndunum og þýska velferðarkerfið, sem er algengast í samfélögum á meginlandi Evrópu).

Dregin eru fram helstu einkenni þessara ólíku tegunda velferðarkerfa og sýnt hvernig þau eru byggð upp á ólíkan hátt og hvernig þau stefna að ólíkum markmiðum í mótun tekjuskiptingar og útrýmingu fátæktar í samfélögum. Sérstaklega er sýnt hvernig íslenska velferðarkerfið sker sig frá hinum norrænu velferðarkerfunum, ekki síst hvað snertir óvenju miklar tekjutengingar í íslenska almannatryggingakerfinu.

Fjallað er um skipulag lífeyriskerfisins og þróun þess yfir tíma í kafla III, með lýsingu á þremur stöðum kerfisins og sýnt hvernig þær gegna ólíkum hlutverkum og hvernig þær hafa ólík áhrif á tekjuskiptinguna.

Þá er fjallað ítarlega um virkni lífeyriskerfisins, eins og hún kemur fram í samspili almannatrygginga og lífeyrissjóðanna, ekki hvað síst í gegnum tekjutengingar almannatryggingakerfisins. Sýnt er hvernig beiting tekjutenginga hefur aukist í seinni tíð, meðal annars með þeim afleiðingum að aukin uppsöfnun réttinda í lífeyrissjóðum hefur oft ekki skilað sér með eðlilegum hætti í betri afkomu lífeyrisþega, heldur orðið um of til þess að spara ríkinu útgjöld til lífeyrisgreiðslna almannatrygginga (TR).

Sú niðurstaða er svo sýnd með ítarlegri greiningu á tekjudreifingu lífeyrisþega í kafla IV og hvernig greiðslur frá TR og lífeyrissjóðum móta heildartekjur lífeyrisþega í ólíkum þrepum tekjustigans. Þá sýna nýjar tölur um samsetningu tekna lífeyrisþega hvert framlag almannatrygginga, lífeyrissjóða, atvinnutekna og fjármagnstekna er í ólíkum tekjuhópum.

Í kafla V er síðan skattbyrði lífeyrisþega greind, í samanburði við aðra þjóðfélagshópa og einnig er þar fjallað um hvernig skattbyrði óskerts lífeyris almannatrygginga hefur breyst yfir tíma – lífeyrisþegum í óhag.

Í kafla VI er fjallað um ójöfnuð í tekjudreifingu eldri borgara, í samanburði við ójöfnuð meðal þjóðarinnar almennt, bæði á Íslandi og í öðrum OECD-ríkjum. Einnig er þar fjallað um fjárhagsþrengingar lífeyrisþega og hvort hámarkslífeyrir TR dugi fyrir framfærslu samkvæmt opinberum viðmiðum.

Loks er í síðasta hluta skýrslunnar fjallað um tillögur til umbóta, sem miða að því að bæta hag helstu fórnarlamba núverandi skipanar lífeyriskerfisins, það er þeirra sem enn hafa lágar tekjur frá lífeyrissjóðum.

Gylfa Magnússyni prófessor og Kolbeini H. Stefánssyni dósent er þakkað fyrir yfirlestur handrits að skýrslunni og gagnlegar ábendingar. Anna Gunnhildur Ólafsdóttir las próförk og bætti textann. Umbrotannaðist Þorfinnur Sigurgeirsson. Stefán Andri Stefánsson hannaði vefsvæði rannsóknarverkefnisins og reiknilíkan fyrir samspil almannatrygginga og lífeyrissjóða sem notað var við rannsóknina og undirbyggingu þeirra umbótatillagna sem gerðar eru í lokakaflanum. Efling-stéttarfélag gefur verkið út. Höfundar bera alla ábyrgð á þeim annmörkum sem enn kunna að leynast í skýrslunni.

## Samandregnar niðurstöður

Oft hefur verið fullyrt að íslenska lífeyriskerfið sé “það besta í heimi”. Þá var gjarnan verið að vísa í uppbyggingu þess sem þriggja stöða kerfi, sem er mikilvægur kostur. Almennatryggingar og lífeyrissjóðirnir eru mikilvægustu stöðirnar. Hins vegar var almennt ekki verið að vísa til virkni kerfisins þegar þessi einkunn var gefin, né til þess hvernig kerfið færir lífeyrisþegum tekjur, en á því eru nú talsverðir breistir, sem rekja má til ofnotkunar ríkisins á skerðingum í stöð almennatrygginga. Framlag almennatrygginga til lífeyrisgreiðslna er því of lítið. Til að lífeyriskerfið nái máli þurfa báðar meginstöðirnar að skila sínu.

Lífeyrissjóðirnir skila því sem ætlast er til af þeim, það er lífeyrisgreiðslum í hlutfalli við inn- greiðslur og ávöxtun, en þó vantar enn nokkuð uppá að núverandi lífeyrisþegar og þeir sem koma inn á lífeyri á næstu áratugum hafi safnað fullum iðgjaldagreiðslum af heildarlaunum á heilum starfsferli. Þá eru réttindi lífeyrisþega á almennum markaði mun lakari en hjá opinberum starfsmönnum, sem skilar þeim hluta lífeyrisþega sem verja megninu af starfsferli sínum á almennum markaði lægri tekjum frá lífeyrissjóðum (lífeyrisloforðið gerir ráð fyrir 56% af meðalævitekjum á móti 76% hjá opinberum starfsmönnum).

Þá skiptir öllu máli hvert mótframlag almennatrygginga (TR) er til viðbótar við tekjur lífeyrisþega frá lífeyrissjóðunum. Það mótframlag stýrist af tekjutengingum og tilheyrandi skerðingum greiðslna frá TR, einkum gagnvart lífeyrissjóðstekjum, en einnig gagnvart atvinnutekjum og fjármagnstekjum. Það samspil almennatrygginga og lífeyrissjóða sem tekjutengingar og skerðingar móta ræður mestu um endanlegar tekjur lífeyrisþega.

Skýrslan fjallar á ítarlegan hátt um þessa virkni lífeyriskerfisins. Það er meginniðurstaða rannsóknarinnar sem til grundvallar liggur að ríkið gangi of langt í skerðingum greiðslna almennatrygginga gagnvart tekjum frá lífeyrissjóðunum, þannig að of stór hluti núverandi lífeyrisþega, sem og þeirra sem koma á lífeyri á næstu árum, glímur við alvarlegan lágtekjuvanda. Þetta er vegna þess að hlutur almennatrygginga í lífeyrisgreiðslum er of lítill, enda eru útgjöld ríkisins vegna þeirra óvenju lág samanborið við önnur hagsæl OECD-ríki. Þarna liggur stærsta meinsemd íslenska lífeyriskerfisins.

Mikil beiting skerðinga í íslenska almennatryggingakerfinu er afgerandi frávik frá norræna velferðarlíkaninu sem Íslendingar vilja gjarnan kenna sig við. Nærri lætur að Ísland eigi heimsmet í umfangi skerðinga í velferðarkerfinu. Að því leyti er velferðarkerfi Íslendinga líkara velferðarkerfum engil-saxnesku ríkjanna, sem þekkt eru fyrir lakari velferðarkerfi en hinar norrænu þjóðirnar.

Fljótlega eftir að lífeyrissjóðir vinnnumarkaðarins voru stofnaðir, árið 1969, hófu stjórnvöld að auka umfang tekjutenginga og tilheyrandi skerðinga í almennatryggingakerfinu. Slík aukning hefur staðið meira og minna til síðustu ára. Þó skref til baka hafi verið stigin þá hefur þróunin oftast farið fljótlega aftur í fyrra farið. Það hefur oft verið freistandi fyrir stjórnvöld að spara sér útgjöld með auknum skerðingum lífeyrisgreiðslna almennatrygginga, í skjóli aukinna greiðslna úr lífeyrissjóðum.

Byrjað er að skerða greiðslur almennatrygginga við alltof lágar tekjur úr lífeyrissjóðum (frítekjumarkið er of lágt) og greiðsluþátttaka almennatrygginga fjarar út vel áður en lífeyrisþegar ná meðaltekjum samfélagsins. Þá er hámarkslífeyrir TR (óskertur lífeyrir) of lágur, eða vel undir lágmarkslaunum á vinnnumarkaði.

Sú staðreynd að ríkið sparar sér útgjöld með skerðingum hjá TR sem nema rúmlega helmingi af því sem þorri lífeyrisþegar fær úr lífeyrissjóðum er ígildi þess að ríkið taki til sín meira en nemur allri ávöxtun lífeyrissjóðanna.<sup>1</sup> Þegar við bætist að ríkið tekur meira en 20% tekna flestra lífeyrisþega í tekjuskatt þá nemur ávinningur ríkisins af auknum tekjum lífeyrisþega frá lífeyrissjóðunum á bilinu 70-80%. Þetta er ígildi óvenju hárra jaðarskatta fyrir lífeyrisþega sem eru með undir 600.000 krónum á mánuði í heildar lífeyristekjur. Þetta felur einnig í sér að ríkið er í reynd helsti lífeyrisþegi lífeyrissjóðanna, þó með óbeinum hætti sé. Mjög óeðlilegt er að lífeyrisþegar fái ekki að njóta í meiri mæli aukinna tekna frá lífeyrissjóðunum til raunverulegra kjarabóta.

Það getur ekki hafa verið helsta markmiðið með stofnun lífeyrissjóðanna í kjarasamningunum árið 1969 að losa ríkið undan lífeyrisgreiðslum almannatryggingakerfisins og færa þær með hraði yfir á lífeyrissjóðina, áður en þeir eru farnir að skila fullri uppsöfnun réttinda og jöfnun milli starfsmanna á almennum markaði og í opinbera geiranum. Ofnotkun skerðinganna þýðir að mótframlag almannatrygginga byrjar að hverfa alltof snemma og fjarar út of hratt.

Skerðingar í almannatryggingakerfum eiga að skerða út hátekjufólk, sem ekki þarf á stuðningi almannatrygginga að halda. Að halda lífeyri almannatrygginga hins vegar frá lífeyrisþegum sem eru með lágar aðrar tekjur, einkum úr lífeyrissjóðum, er útbýnning á almannatryggingakerfinu.

Þá hefur ríkið einnig gengið of langt í að hækka skattbyrði lágtekju-lífeyrisþega, með mikilli aukningu skattbyrðarinnar frá um 1995 til 2018. Að skattleggja lífeyrisþega með lágar tekjur með svipuðum þunga og meðaltekjufólk í landinu er óeðlilegt, ekki síst í ljósi þess hvað ríkið hefur litlar byrðar af greiðslu lífeyris.

Eftirfarandi eru upptalning helstu niðurstaðna þeirra rannsókna sem skýrslan greinir frá:

- Ísland er með mun minni opinber útgjöld til velferðarmála en hinar norrænu þjóðirnar og raunar vel undir meðaltali OECD-ríkjanna (sjá kafla II). Samanlögð opinber útgjöld til elli- og örorkulífeyris eru þau fimmtu lægstu meðal OECD-ríkjanna (kafla II).
- Jafnvel þó útgjöld lífeyrissjóða með skylduaðild séu lögð við opinberu útgjöldin þá er Ísland með talsvert minni heildarútgjöld til velferðarmála en hinar norrænu þjóðirnar. Útgjaldabyrði íslenska ríkisins vegna greiðslu lífeyris er ein sú allra minnsta meðal vestrænna OECD-ríkja. Það er mikilvæg skýring á umtalsverðum lágtekjuvanda meðal lífeyrisþega, bæði elli- og örorkulífeyrisþega.
- Ísland nálgast það að eiga heimsmet í umfangi tekjutenginga með tilheyrandi tekju-skerðingum í opinbera almannatryggingakerfinu, ásamt Ástralíu. Hinar norrænu þjóðirnar beita tekjutengingum í mun minni mæli en Íslendingar - og er það mikilvægt frávik Íslands frá norræna velferðarlíkaninu.
- Um 25% til 50% lífeyrisþega glíma nú við umtalsverðan lágtekjuvanda, eftir því hversu neðarlega lágtekjumörkin eru sett (sjá kafla IV).
- Lágtekjuvandinn er mun meiri hjá lífeyrisþegum sem hafa starfað að mestu leyti á almennum markaði en hjá opinberum starfsmönnum. Þeir síðarnefndu búa við mun betri lífeyriskjör en starfsfólk á almennum markaði og munu gera það í um 35 ár til viðbótar (eftir umbætur sem gerðar voru 2016-18).

<sup>1</sup> Um 40-60% af eignum lífeyrissjóðanna sem endanlega rennur til greiðslu lífeyris kemur úr langtíma ávöxtun iðgjaldanna sem sjóðfélagar greiða inn til sjóðanna. Þetta er þó breytilegt milli sjóða og einnig milli skemmri tímabila.



- Almennatryggingar ná ekki að jafna mun lífeyriskjara milli einka og opinberu geiranna, eins og eðlilegt væri, vegna of lágs lífeyris frá TR og of mikilla skerðinga gagnvart greiðslum frá lífeyrissjóðum (kaflí III).
- Hámarkslífeyrir almennatrygginga (óskertur hámarkslífeyrir elli- og örorkulífeyrisþega) er almennt of lágur. Stjórnvöld hafa ítrekað freistað þess að halda honum undir lágmarkslaunum á almennum vinnumarkaði. Síðan 2018 hefur þessi lífeyrir almennatrygginga sigið um 5% niður fyrir lágmarkslaunin (kaflí III).
- Eðlilegra væri að miða lífeyrishámark almennatrygginga (TR) við hlutfall af miðlaunum í samfélaginu. Til dæmis ætti óskertur lífeyrir TR aldrei að fara niður fyrir 60% af miðlaunum, sem er algengasta fátæktarviðmiðið í Evrópu. Það er í dag nálægt 390.000 krónum á mánuði en hámark TR er nú aðeins 333.258 kr.
- Upphæð lífeyrishámarks TR og frítekjumörk ráða mestu um það hverju almennatryggingar bæta við lífeyri frá lífeyrissjóðunum og hafa þar með mest áhrif á heildartekjur þorra lífeyrisþega. Það er alfarið í höndum stjórnvalda að stýra þessu.
- Lífeyrishámark sambúðarfólks er rúmlega 20% lægra en óskert hámark þeirra sem búa einir. Sá munur ætti ekki að vera meiri en 10%, því ella verða lífeyristekjur sambúðarfólks óeðlilega lágur.
- Fyrir þá sem hafa á bilinu 100.000 til 550.000 krónur á mánuði frá lífeyrissjóðum skerðir TR lífeyri almennatrygginga sem nemur rúmlega helmingi þess sem fólk fær frá lífeyrissjóðunum. Það er ígildi þess að ríkið fái í sinn hlut sem nemur meiru en allri ávöxtun lífeyrissparnaðarins í lífeyrissjóðunum til lengri tíma (kaflí III).
- Að auki skattleggur ríkið lífeyristekjur lífeyrisþega um meira en 20% að jafnaði. Samanlagt tekur ríkið um 70% til 80% af auknum tekjum lífeyrisþega frá lífeyrissjóðum í skerðingar mótframlags almennatryggingar og skatta.
- Af hverjum 50.000 króna viðbótartekjum frá lífeyrissjóðum fá lífeyrisþegar að jafnaði um 13.370 krónur í sinn hlut en ríkið fær í skatta og skerðingar samanlagt um 36.600 krónur. Þetta gildir um þá sem eru með heildargreiðslur frá lífeyrissjóðum á bilinu 100.000 til 550.000 krónur á mánuði.
- Skerðingarreglur TR leika örorkulífeyrisþega almennt verr en ellilífeyrisþega, bæði hvað snertir lífeyrissjóðstekjur og atvinnutekjur (sjá Viðauka I).
- Óhóflegar skerðingar í almennatryggingakerfinu fela í sér að ríkið er helsti lífeyrisþegi lífeyrissjóðanna, þó með óbeinum hætti sé. Þetta skýrir að stórum hluta óvenju lítill opinber lífeyrisútgjöld á Íslandi í samanburði við OECD-ríkin og einnig í samanburði við hin Norðurlöndin (kaflar II og III).
- Draga þarf úr skerðingum í almennatryggingakerfinu um að minnsta kosti helming. Ekki er hins vegar ástæða til að afnema skerðingar með öllu. Ef þeim er beitt á mun hóflegri hátt en nú er gert geta þær bætt virkni lífeyriskerfisins. Almennatryggingakerfið ætti að bæta í þau göt sem sjóðasöfnunarkerfið skilur eftir.
- Þegar litið er á heildartekjur samkvæmt skattframtölum kemur í ljós að lífeyrisþegar eru með mun lægri meðaltekjur en fólk á vinnualdri og raunar þjappast þorri lífeyrisþegar óeðlilega mikið í lægstu tekjubrep samfélagsins. Það er afleiðing ófullnægjandi framlags almennatrygginga til lífeyrisgreiðslna (kaflí IV).
- Fyrir þorra lífeyrisþega skipta tekjur frá lífeyrissjóðum og almennatryggingum mestu máli, einkum hjá þeim sem hafa lægri heildartekjur. Þeir sem njóta umtalsverðra

atvinnutekna og fjármagnstekna umfram lífeyri eru minnihluti lífeyrisþega, en sumir þeirra hafa verulega háar tekjur.

- Um 0,7% ellilífeyrisþega (67 ára og eldri) er með meira en 2,5 milljónir á mánuði í heildartekjur. Stór hluti þeirra tekna eru fjármagnstekjur og atvinnutekjur. Rúmlega helmingur bæði elli- og örorkulífeyrisþega var hins vegar með minna en 400.000 krónur í heildartekjur á mánuði samkvæmt skattframtölum ársins 2019 (kaflí IV).
- Frá árinu 2012 til 2019 hafa ráðstöfunartekjur lágtekju-lífeyrisþega hækkað mun minna en ráðstöfunartekjur hátekju-lífeyrisþega. Megin ástæða þess er verulega aukin skattbyrði lágtekju-lífeyrisþega.
- Almennu hefur skattbyrði lífeyrisþega, ekki síst lágtekju-lífeyrisþega, hækkað stórlega frá tímabilinu 1990-1996, en þá var óskertur lífeyrir almannatrygginga skattfrjáls. Sambærileg upphæð í dag ber um 50.000 króna tekjuskatt á mánuði. Sú skattbyrði, ásamt lágu lífeyrishámarki hjá TR, veldur því að óskertur lífeyrir almannatrygginga dugar ekki fyrir lágmarksframfærslukostnaði einhleyps lífeyrisþega á höfuðborgarsvæðinu (kaflar V og VI).
- Í meirihluta OECD-ríkjanna veitir ríkið lífeyrisþegum sérstakar skattaúvilnanir, t.d. hærri persónuafslátt eða lægri álagningu. Sú staðreynd að hátt í helmingur af eignum lífeyrisjóða sem fara til greiðslu lífeyris kemur til af ávöxtun lífeyrissparnaðarins ætti að réttlæta að skattleggja lífeyri með vægari hætti en nú er, til dæmis með áframhaldandi lækkuð álagningar á lægstu tekjur, eins og gert var í Lífskjarasamningnum 2019 (kaflí V).
- Ójöfnuður í tekjudreifingu er meiri meðal eldri borgara á Íslandi en meðal almennings. Í flestum OECD-ríkjum er því öfugt farið, ójöfnuður er meiri meðal almennings. Aukið framlag almannatrygginga til lífeyrisgreiðslna (þ.e. minni skerðingar) myndi auka jöfnuð meðal lífeyrisþega á Íslandi (kaflí VI).
- Mun fleiri eldri borgarar glíma við fjárhagserfiðleika á Íslandi en er á hinum Norðurlöndunum (kaflí VI).
- Í skýrslunni eru lagðar fram umbótatillögur til að draga úr lágtekjuvanda meðal lífeyrisþega og til að bæta virkni lífeyriskerfisins (kaflí VII).
- Helstu tillögurnar eru tvær. Sú fyrri er **veruleg hækkun frítekjumarks gagnvart greiðslum frá lífeyrissjóðum** (100.000 krónur á mánuði í stað 25.000 króna núverandi sameiginlegs frítekjumarks fyrir lífeyrissjóðsgreiðslur og fjármagnstekjur). Aðgreina ætti frítekjumark fyrir fjármagnstekjur (kaflí VII).
- Seinni tillagan er um **hækkun hámarkslífeyris almannatrygginga** (óskerts lífeyris) úr 333.258 krónum á mánuði í 375.000 krónur.
- Þessar tillögur myndu kosta í kringum 30 milljarða í auknum útgjöldum ríkisins til almannatrygginga. Þær myndu draga stórlega úr viðvarandi lágtekjuvanda meðal lífeyrisþega og bæta virkni lífeyriskerfisins. Hærri greiðslur til lágtekju-lífeyrisþega skila sér beint út í hagkerfið og auka síðan skatttekjur ríkisins, sem þýðir að raunkostnaður ríkisins verður minni en ofangreindar tölur benda til, eða nær 22-23 milljörðum.
- Einnig ætti að **hækka frítekjumark vegna atvinnutekna** þannig að það verði aldrei minna en sem nemur lágmarkslaunum á vinnumarkaði, sem í dag er 351.000 krónur á mánuði.
- Þá væri eðlilegt að ríkið lækkaði sérstaklega skattbyrði lágtekju-lífeyrisþega, með lægri álagningu á lægri tekjur. Ríkið getur bætt sér tekjumissinn með því að færa skattlagningu hæstu tekna og fjármagnstekna til þess sem tíðkast á hinum Norðurlöndunum. Einnig ætti að leggja hærri gjöld á auðlindanýtingu og draga verulega úr skattaundanskotum.

## I. Inngangur: Besta lífeyriskerfi í heimi?

Lengi hefur verið talað á þeim nótum að Ísland hafi besta lífeyriskerfi í heimi. Helstu rökin sem sett hafa verið fram því til stuðnings eru að Ísland fylgi forskrift Alþjóðagjaldeyrissjóðsins frá 1994 um þriggja stoða lífeyriskerfi sem æskilegustu skipan.<sup>2</sup> Samkvæmt því sinnir fyrsta stoðin, almannatryggingakerfið, almennri lágmarksvernd og jöfnunarmarkmiðum; önnur stoðin tryggir nægilega háan lífeyri í takti við starfstengd laun á starfsferli; og þriðja stoðin, valfrjáls einstaklingsbundinn viðbótarlífeyrissparnaður, tryggir aukið eyðslufé á efri árum.

Þegar gæði lífeyriskerfa eru metin er þó ekki einungis horft til skipulags og uppbyggingar kerfisins. Ástralska ráðgjafarfyrtækið Mercer birtir árlega alþjóðlegan samanburð á gæðum lífeyriskerfa sem nær til 39 lífeyriskerfa.<sup>3</sup> Þar er sjónum sérstaklega beint að því hversu góðan lífeyri kerfin veita, sjálfbærni kerfanna og skilvirkni. Hollendingar og Danir hafa um árabil verið í efstu sætum í þessum samanburði og þykja hafa ein bestu lífeyriskerfin. Bæði þau kerfi eru með svipaða uppbyggingu og íslenska kerfið og sérstaklega með mikið vægi söfnunarsjóða líkt og Íslendingar hafa í starfstengdu lífeyrissjóðunum á vinnumarkaði. Því mætti ætla að Ísland gæti verið nálægt efstu sætum á lista Mercers, en því miður er Ísland ekki tekið með í samanburðinum. Þá birtir Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins reglulega skýrslur um nægjanleika lífeyris í aðildarríkjunum (Pension Adequacy Reports - Vol. I og II) þar sem mikil áhersla er á hlutfall lífeyris af fyrri tekjum á starfsferlinum, en Ísland er því miður heldur ekki með í þeim samanburði.<sup>4</sup>

OECD birtir hins vegar reglulega yfirlitsskýrslur um lífeyrismál í aðildarríkjunum (Pensions at a Glance) og ýmsa tölfræði að auki og er Ísland þar tekið með. Hið sama má segja um Eurostat, hagstofu Evrópusambandsins.

Af norrænu lífeyriskerfunum er það danska einna líkast íslenska kerfinu og finnska kerfið kemur þar á eftir. Norska og sænska kerfið eru hins vegar með hlutverk starfstengdu lífeyrissjóðanna innan opinbera almannatryggingakerfisins og nálgast þannig skipulag með einn megin lífeyrissjóð fyrir alla landsmenn, þó þar sé einnig að finna ýmsa sjóði í einkageiranum sem veita viðbótarlífeyrissparnað.

Þar eð mjög misjafnt er hve stór hlutur sjóðasöfnunar er í lífeyriskerfum vestrænna þjóða er eðlilegast að bera saman vísa um gæði lífeyriskerfa sem eru svipuð að uppbyggingu og með svipaða stærð lífeyrissöfnunarsjóða. Eðlilegt er að stærri og öflugri lífeyrissjóðir skili hærri lífeyri, í bland við framlag almannatrygginga, það er að fólki sé sérstaklega umbunað fyrir að leggja til skyldusparnað í lífeyrissjóði með örlátari lífeyrisgreiðslum. Öflugir lífeyrissjóðir skila einnig þjóðarþúskapnum ýmsum öðrum kostum, svo sem miklu fjárfestingarfé til efnahagsþróunar og meira öryggi.

<sup>2</sup> Sjá skýrslu Mäs Guðmundssonar Íslenska lífeyriskerfið frá árinu 2000 (Reykjavík: Landssamtök lífeyrissjóða - [https://www.asi.is/media/3184/\\_sl\\_lifeyriskerfi\\_-\\_M\\_r\\_Gu\\_mundss.2000.pdf](https://www.asi.is/media/3184/_sl_lifeyriskerfi_-_M_r_Gu_mundss.2000.pdf)).

<sup>3</sup> Sjá Mercer Global Pension Index 2020: <https://www.cfainstitute.org/en/research/survey-reports/2020-mercer-cfa-institute-global-pension-index>.

<sup>4</sup> Sjá hér: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8084&furtherPubs=yes>.

Þær þjóðir sem standa okkur Íslendingum næst í þessum efnum eru Danmörk og Holland. Hér verður því horft til þeirra tveggja um samanburð á því hversu stórum hluta meðalævilauna íslenska lífeyriskerfið ætti að geta skilað launafólki eftir 40 ára starfsferil sem hefst árið 2018. Gengið er út frá því að núverandi lífeyris- og tekjuskattskerfi verði við lýði næstu 40 árin eða svo og byggist mat OECD því á framreikningi (sjá *Pensions at a Glance* skýrsluna fyrir 2019).

Sýndar eru í töflu I.1 tölur OECD um hlutfall lífeyris af meðalævilaunum frá almannatryggingum og lífeyrissjóðum samanlagt, fyrst fyrir skatt (fyrstu þrjú dálkar töflunnar), síðan eftir skatt (þrjú dálkar til hægri í töflunni). Í öllum tilvikum eru tölurnar sýndar fyrir þrjú launahópa: fyrir láglaunafólk, meðallaunafólk og loks hærri launahópa (þá sem eru með 50% umfram meðallaun). Þetta mat á gæðum lífeyriskerfa byggir á framreikningi núverandi kerfis sem er eðli máls samkvæmt grundvallað á forsendum sem kunna að breytast á svo löngum tíma, en þetta er vísbending um ætlaða virkni núverandi kerfa.

Tafla I.1 Hversu háu hlutfalli meðalævilauna mun lífeyriskerfið geta skilað: Danmörk, Holland og Ísland samanborin 2018. Heimild: OECD

	Stoðir I og II - TR og lífeyrissjóðir einungis					
	Lífeyrir sem % meðalævilauna - fyrir skatt			Lífeyrir sem % meðalævilauna - eftir skatt		
	Lágttekjufólk (hálf meðallaun)	Meðallaun	50% yfir meðallaunum	Lágttekjufólk (hálf meðallaun)	Meðallaun	50% yfir meðallaunum
Danmörk	113,8	74,4	64,0	104,5	70,9	63,3
Ísland	75,3	66,1	65,1	80,5	69,8	69,8
Holland	73,5	70,9	70,1	78,0	80,2	78,5

Skýringar: Matið nær einungis til grunnstoða lífeyriskerfisins: Almannatrygginga (TR) og lífeyrissjóða. Réttindi eru eins fyrir karla og konur í grunnstoðunum tveimur í löndunum þremur, en konur safna hins vegar minni réttindum í lífeyrissjóðum af ýmsum ástæðum.

Fyrstu þrjú dálkar sýna launahlutfall fyrir skatt; næstu þrjú eftir skatt. Miðað er við það hvernig lífeyriskerfið er árið 2018 og hverju það muni skila einstaklingi sem starfar í óbreyttu kerfi full 40 ár frá og með 2018. Miðað er við 3% ávöxtun lífeyrissjóða í söfnunarkerfi og réttindi í almannatryggingum eins og þau eru nú skilgreind í lögum. Gert er ráð fyrir núverandi tekjuskattskerfi út tímenn.

Þessi þrjú lönd hafa svipaða uppbyggingu lífeyriskerfa og eru öll með stóra söfnunarlífeyrissjóði sem leggja til lífeyri í samspili við opinber almannatryggingakerfi og ýmis form séreignasparnaðar. Því er nærtækt að bera þau saman.

Almennt er niðurstaðan af þessum samanburði OECD að danska kerfið veiti áberandi hæstan lífeyri fyrir tekjulægstu hópana fyrir skatt. Danska kerfið er einnig með hæsta hlutfall ævilauna fyrir launafólk á meðallaunum, en þar er munurinn þó lítill. Ísland er með lægsta hlutfallið hjá fólki á meðallaunum, fyrir skatt. Hollenska kerfið hefur það markmið að greiða um 70% af meðalævilaunum og er nálægt því fyrir alla tekjuhópana, fyrir skatt, heldur hærra þó fyrir láglaunafólk. Hins vegar gerir hollenska kerfið betur við launahærri hópana heldur en bæði danska og íslenska kerfið.

Þegar tölurnar eftir skatt eru skoðaðar þá lækkar hlutfall lífeyris í danska kerfinu aðeins en er áfram hærra en það íslenska hvað snertir láglaunafólk og meðallaunafólk. Íslenska kerfið gerir hins vegar betur við hærri launahópana eftir skatt en það danska. Hollenska kerfið gerir hins vegar best við meðallauna og hærri launahópana - eftir skatt.

Almennt má segja að ekki muni mjög miklu á væntum lífeyrshlutföllum meðalævilauna í löndunum þremur, sem eru oftast á bilinu 70-80%, nema fyrir lágláunafólk í Danmörku þar sem hlutfallið er mun hærra. Íslenska kerfið gerir betur við hærri launahópa en danska kerfið en hollenska kerfið gengur lengst í góðum kjörum fyrir hærri launahópa. Rétt er að hafa í huga að séreignalífeyrissparnaður bætist við þetta, en hann er algengari hjá milli og hærri tekjuhópum þannig að hann eykur lífeyristekjur hærri tekjuhópa mest en bætir frekar litlu við lífeyristekjur lágláunahópa. Lífeyriskjör hærri launahópa verða því hlutfallslega betri þegar stoðirnar þrjár eru allar teknar með í myndina.

Framreikningur OECD byggir á því hvernig kerfin voru árið 2018 en nær allir núverandi lífeyrisþega og stór hluti þeirra sem verða lífeyrisþegar á næstu áratugum á Íslandi bjuggu við ófullnægjandi uppsöfnun réttinda í lífeyrissjóðunum og ná því ekki þeim kjörum sem tölur OECD benda til. Einnig er gert ráð fyrir fullri jöfnun lífeyriskjara milli almenna og opinbera markaðarins, sem verður þó ekki að fullu kominn til framkvæmda fyrr en eftir minnst 35 ár héðan í frá. Því þarf að hafa fyrirvara á þessu mati OECD varðandi ályktanir um kjör núverandi lífeyrisþega á Íslandi.

Í danska kerfinu greiða almannatryggingar um tvo þriðju af heildarlífeyrisgreiðslum í landinu og hefur það án efa mikil áhrif á vænt góð lífeyriskjör lágláunafólks, því greiðslur almannatrygginga fara hlutfallslega meira til lægri tekjuhópa.<sup>5</sup> Á Íslandi greiða almannatryggingar hins vegar aðeins rúmlega 50% af heildarlífeyrisgreiðslum á móti lífeyrissjóðum og hefur hlutfallslegt framlag almannatrygginga farið lækkanði á síðustu tveimur áratugum (sjá nánar í kafla III).

Þó íslenska lífeyriskerfið virðist sambærilegt í megin dráttum við danska og hollenska kerfið er mikilvægt að taka tillit til tveggja annarra atriða er varða útkomu Íslands í svona samamburði.

Í fyrsta lagi er hér á landi óvenju mikill munur á lífeyriskjörum opinberra starfsmanna og starfsmanna í einkageira (almennum markaði). Þeir fyrri geta búist við að fá 76% af meðalævilaunum sínum frá lífeyrissjóði eftir fullan 40 ára starfsferil á meðan fólk af almennum markaði getur einungis vænst þess að fá 56% af meðalævilaunum frá sínum lífeyrissjóðum.<sup>6</sup> Enginn slíkur munur er á lífeyriskjörum opinberra starfsmanna og annarra á hinum Norðurlöndunum, né heldur í Hollandi. Þetta er því mikil sérstaða á Íslandi.<sup>7</sup>

Framlag frá almannatryggingum minnkar þennan mun, en einungis að hluta, eins og sýnt er í kafla III. Þetta þýðir að lífeyriskjör opinberra starfsmanna á Íslandi hækka meðaltalsútkomu Íslands í fjölbjóðlegum samamburði á lífeyri og tekjum lífeyrisþega. Umtalsverður lágtekjuvandi lífeyrisþega hér á landi, sem oftast koma af almennum markaði einkageirans, hverfur því óeðlilega mikið í meðaltalstölum um hag lífeyrisþega á Íslandi (sjá nánar um lágtekjuvanda lífeyrisþega í kafla IV).

<sup>5</sup> Sbr. grein Fritz von Nordheim og Jon Kvist (2021), One of the best pension systems in the world? (handrit til birtingar í væntanlegri bók "Public Governance in Denmark in the 21st Century: A Critical Examination of the Danish Model"). Fritz von Nordheim er fyrrverandi yfirmáður lífeyrismála hjá framkvæmdastjórn Evrópusambandsins.

<sup>6</sup> Samið var um það í kjarasamningum árið 2016 að jafna þennan mun og voru iðgjöld til lífeyrissjóða á almennum markaði hækkuð á árabilinu 2016 til 2018 til að ná því markmiði. Það mun hins vegar taka um 35 ár í viðbót fyrir þessa jöfnun að skila sér til fulls í árlegri uppsöfnun réttinda. Ef þessi hækkun iðgjalda verður að einhverju leyti tekin sem séreignasparnaður ("tilgreind séreign") sem ekki bætir við samtrygginguna þá mun þessi jöfnun sem að var stefn ekki nást að fullu, en lífeyrisþegar af almennum markaði munu hins vegar fá meira eyðslufé sem þeir geta losað út frá 60-62ja ára aldri og klárað þann hluta lífeyrissparnaðarins áður en þeir ná lífeyristökualdri við 67 ára aldurinn.

<sup>7</sup> Í Finnlandi var talsverður munur þessara réttinda í opinbera og einkageiranum áður fyrr, en hann var jafnaður með umbótum árin 1995 og endanlega 2005. Þá var innleidd flöt réttindauppsöfnun í lífeyrissjóðum upp á 1,5% árlega fyrir alla sem svo hækkaði talsvert undir lok stafræfis, frá 62ja ára aldri til 66 ára, meðal annars til að draga úr of miklu flæði út af vinnumarkaði hjá fólki á þessum aldri.

Í öðru lagi hafa Íslendingar lengi seinkað töku lífeyris meira en almennt er í OECD-rikinum, oft í átt til 70 ára aldurs, og margir hafa unnið samhliða töku lífeyris um einhvern tíma. Þegar atvinnutekjur leggjast við lífeyristekjur eldri borgara þá hefur það einnig hækkað tölur um meðaltekjur ellilífeyrisþega á Íslandi, umfram það sem er í öðrum OECD-ríkjum, og ber því ekki að telja það sem vísbendingu um örlæti lífeyriskerfisins.

Þessa fyrirvara þarf að hafa í huga þegar tölur um meðaltekjur lífeyrisþega eru bornar saman milli landa, sem og þegar rætt er um gæði lífeyriskerfisins í fjölþjóðlegum samanburði.

## II. Norræna velferðarlíkanið og íslenska leiðin

### II.1 Ólík kerfi – ólík áhrif á líf skjör

Vel þekkt er í alþjóðlegum rannsóknum á velferðarkerfum að norrænu ríkin hafa haft talsverða sérstöðu á síðustu áratugum, eða frá og með áttunda áratug síðustu aldar. Þessi sérstaða kom í fyrstu fram í því að útgjöld hins opinbera til velferðarmála í Danmörku, Finnlandi, Noregi og Svíþjóð voru meiri en margra annarra vestrænna samfélaga.

Það endurspegladi víðtækari borgararéttindi til lífskjaratrygginga (*universalism*) og meira örlæti bóta og lífeyris, ásamt víðtækum opinberum rekstri heilbrigðisþjónustu og skóla, auk annarrar velferðarforsjár, svo sem í húsnæðismálum.

Árið 1990 kom út tímamótaverk um samanburð vestrænna velferðarkerfa, í bók danska félagsfræðingsins Gösta Esping-Andersens, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, sem hefur mótað skilning og rannsóknir á velferðarríkjunum síðan. Esping-Andersen flokkaði velferðarkerfin í þrjá hópa eftir einkennum (réttindum og örlæti) og tengslum við pólitískar rætur þeirra (jafnaðarstefnu, markaðshyggju og íhaldsstefnu). Þannig innleiddi hann nýjar áherslur til aukins skilnings á þróuninni, frá greiningum á meiri og minni útgjöldum til einstakra málaflokka til útfærslu borgararéttinda til framfærslutrygginga og því hvernig velferðarkerfin tengjast pólitík og mótun samfélaganna. Á mynd II.1 er sýnt yfirlit um þessa þrjá flokka vestrænna velferðarkerfa eins og þeir litu út í byrjun (sjá Esping-Andersen 1990 og 1999).

Hvernig ólík velferðarkerfi móta líf skjör			
Einfölduð framsetning þriggja líkana Esping-Andersens af framfærslutryggingum			
Velferðarlíkan:	Norræna	Engil-saxneska	Þýska líkanið
<i>Höfuð markmið:</i>	Jöfnun lífskjara	Draga úr sárustu fátækt	Endurspeglar kjör vinnumarkaðar
<i>Grundvöllur réttinda:</i>	Borgararéttindi	Atvinna+fátæktaraðstoð	Atvinna+fátæktaraðstoð
<i>Tryggingavernd:</i>	Mest (allir)	Minnst	Í meðallagi
<i>Framfærsla - örlæti bóta:</i>	Mikið	Minnst	Mikið
<i>Notkun tekjutrygginga:</i>	Lítill	Mikil	Í meðallagi
<i>Hlutverk ríkisins:</i>	Mikið	Lítið	Í meðallagi
<i>Hlutverk markaðarins:</i>	Í meðallagi	Mikið	Í meðallagi
<i>Hlutverk fjölskyldunnar:</i>	Minnst	Í meðallagi	Mest (sérstaklega í S-Evrópu)
<i>Velferðarútgjöld:</i>	Mikil	Minnst	Mikil
<i>Jöfnunaráhrif skattkerfis:</i>	Mest	Minnst	Í meðallagi
<i>Dregur úr stéttarskiptingu:</i>	Mest	Minnst	Í meðallagi
<i>Dregur úr fátækt:</i>	Mest	Minnst	Í meðallagi
<i>jafnar mun kynja:</i>	Mest	Í meðallagi	Minnst
<b>Helstu fulltrúar</b>	Skandinavía Ísland?	Bandaríkin/Bretland Ástralía/Kanada o.fl.	Þýskaland og grannríki þess Spánn/Ítalía o.fl.

Mynd II.1 Líkөн Esping-Andersens af þremur megin kerfum vestrænna velferðarríkja og hvernig þau móta samfélagið.

**Norrænu kerfin** (Danmörk, Finnland, Noregur og Svíþjóð)<sup>8</sup> voru afspengi jafnaðarstefnu í meiri mæli en hin kerfin tvö og stefndu sérstaklega að jöfnun lífskjara, með víðtækri útfærslu borgararéttinda til framfærsluþrygginga (universalism). Tryggingavernd vegna öldrunar, heilsumissis, ómegðar (byrði af barneignum), atvinnuleysis og framfærslu almennt náði til allra borgara og skyldi miða að því að gera þeim kleift að draga fram lífið á mannsæmandi hátt þegar geta einstaklinga til eigin framfærslu með atvinnu skerðist, tímabundið eða til langframa. Almenn réttindi til framfærsluþrygginga skyldu leysa af hólmi ölmuskipan fátækraaðstoðar fyrri tíðar.

Ríkinu var ætlað sérstaklega stórt hlutverk við skipan og rekstur norrænu velferðarkerfanna sem skyldu fjármögnuð með sköttum, sem legðust með meiri þunga á tekjuhærri hópa samfélagsins. Velferðarkerfin norrænu voru þannig jafnandi, þau veittu meira til þeirra tekjulægru sem höllum fæti stóðu og sóttu skatttekjurnar í meiri mæli til þeirra betur settu. Þessu tengdist einnig minna hlutverk fyrir einkageira markaðarins við tryggingavernd, heilsugæslu og menntun og sömuleiðis minna hlutverk fyrir fjölskyldu eða ætt (svo sem við umönnun og framfærslu aldraðra, sjúkra, atvinnulausra og barna). Með slíkum framfærsluþryggingum og opinberri þjónustu á sviði heilsugæslu og menntunar, án teljandi gjaldtöku notenda, er dregið úr fátækt og stéttaskiptingu og tækifæri jöfnuð í samfélaginu.

Þetta voru aðalsmerki norrænu velferðarkerfanna, sem um 1970 voru komin með jöfnustu tekjuskiptinguna og minnstu fátæktina í hópi vestrænna samfélaga, ef ekki í heiminum öllum. Síðan þá hafa norrænu samfélögin getað státað sig af betri almennum lífsgæðum meðal almennings en þekkjast víðast hvar í heiminum.<sup>9</sup>

Norrænu velferðarkerfin voru að miklu leyti mótuð af vinstri stjórnámálum sósíaldemókrata og verkalyðshreyfingunni, sem almennt voru óvenju öflug í norrænu samfélögum.<sup>10</sup>

**Engil-saxnesku kerfin**, sem eru ríkjandi í enskumælandi löndunum (Bandaríkjunum, Bretlandi, Kanada, Írlandi, Ástralíu og Nýja Sjálandi), hafa takmarkaðri markmið en norrænu velferðarkerfin. Tryggingavernd er að umtalsverðu leyti tengd atvinnuþátttöku (oft sem hluti af launakjörum) og reynt er að draga einungis úr sárustu fátækt, mikið til í anda fátækraaðstoðar fyrri tíma, þar sem ölmusu-hugtakið er grundvöllur frekar en mannréttindi. Bætur frá hinu opinbera eiga ekki að vera örlátar og er hugsunin sú að annars dragi þær um of úr vinnuvilja og sjálfbjargarviðleitni almennings. Tekjutengingar eru mikið notaðar enda litið svo á að framfærsluaðstoð hins opinbera sé einungis til þrautavara. Góðgerðarstarf þeirra sem eru aflögufærir er gjarnan í hávegum haft, frekar en ríkisforsjá. Gert er ráð fyrir að hlutverk ríkisins í velferðarforsjá sé almennt í minna lagi og í staðinn sé hlutverk markaðar og einkageira stærra og jafnvel hlutverk fjölskyldu þegar annað brestur. Meira er um einkarekstur lífskjaratrygginga, heilsugæslu og skóla en í norrænu kerfunum og kostnaður ríkisins af velferðarkerfinu er því gjarnan minnstur í þessum engil-saxnesku kerfum.

Ekki er stefnt sérstaklega að því að draga úr stéttaskiptingu með velferðarkerfinu í þessum löndum og er afleiðingin meðal annars sú að stéttaskipting, kynjamunur og ójöfnuður almennt eru meiri hjá þeim þjóðum sem við þessi engil-saxnesku velferðarkerfi búa. Þessar þjóðir ná einnig mun minni árangri í að draga úr fátækt og jafna tækifæri en norrænu þjóðirnar. Talsverður

<sup>8</sup> Esping-Andersen fjallaði ekki um íslenska velferðarkerfið, en það er gert í bók Stefáns Ólafssonar, *Íslenska leiðin: Almennatryggingar og velferð í fjölþjóðlegum samanburði* (1999).

<sup>9</sup> Sjá grein Stefáns Ólafssonar frá 2013: Well-being in the Nordic Countries: An International Comparison, í *Tímarit stjórnmála og stjórnsýslu*, árg. 9, nr. 2 (<http://www.irpa.is/article/view/1212>). Sjá einnig bók Stefáns og Arnaldar Sölvu Kristjánssonar (2017), *Ójöfnuður á Íslandi: Dreifing tekna og eigna í fjölþjóðlegu samhengi*.

<sup>10</sup> Sjá um það í rannsókn Katrínar Ólafsdóttur og Stefáns Ólafssonar (2014), *Economy, Politics and Welfare in Iceland: Booms, Busts and Challenges* (Oslo: FaFo report 2014:13 - <https://fafo.no/zoo-publikasjoner/item/economy-politics-and-welfare-in-iceland>).



munur er á bandaríska kerfinu og hinum engil-saxnesku kerfunum, sem felst einkum í því að Bandaríkjamenn ganga lengra í að hafna ríkishlutverki í velferðarkerfinu og beita markaðslausnum einkageirans í meiri mæli, oft á þann veg að betur gagnast efri stéttum en þeim sem verst standa. Því er fátækt óvenju mikil í Bandaríkjunum samanborið við önnur vestræn hagsældarríki.

Engil-saxnesku velferðarkerfin eru almennt ekki afspengi vinstri stjórn mála og verkalýðshreyfingar heldur fremur sprottin upp af sérstökum sögulegum aðstæðum, svo sem Kreppunni miklu og viðbrögðum stjórnvalda við henni með New Deal aðgerðunum í Bandaríkjunum og í Bretlandi skiptu breytt viðhorf í kjölfar seinni heimsstyrjaldarinnar miklu máli fyrir framgang almannatrygginga og velferðaríkisins almennt, svo dæmi séu tekin.

**Þýska velferðarkerfið** var upphaflega mótað af Bismarck járnkanslaranum undir lok 19. aldarinnar. Það kerfi er algengast meðal hagsælli þjóðanna á meginlandi Evrópu (til dæmis í Þýskalandi, Hollandi, Belgíu, Frakklandi, Austurríki, Sviss, Spáni, Ítalíu og Portúgal). Megin grundvöllur velferðarkerfisins í þessum löndum voru atvinnutengd réttindi sem fjármögnuð voru með iðgjaldgreiðslum og ríki og sveitarfélög veittu síðan fátækraaðstoð til þeirra sem féllu milli skips og bryggju.

Meginmarkmið kerfa af þessu tagi var gjarnan að réttindi til lífeyris og framfærslutrygginga almennt væri í hlutfalli við laun á vinnumarkaði og því hafa þessi kerfi ekki eins jafnandi áhrif á tekjuskiptinguna eins og norrænu kerfin. Markmiðið er frekar að endurspeglar stéttaskiptinguna sem er á vinnumarkaðinum – halda henni svipaðri meðal lífeyrisþega.

Það sem einkum sker þessi þýsk-eyrópsku velferðarkerfi frá engil-saxnesku kerfunum er að örlæti lífeyris og bóta er meira í þeim þýsk-ættuðu. Raunar er það svo nú til dags að þessi kerfi eru oft þau dýrustu í rekstri, ekki síst vegna þess að bætur og lífeyrir til fólks úr milli og hærri stéttum eru mjög örlátar, en aðstæður fátækra eru hins vegar oft verri en í norrænu kerfunum – en þó ekki jafn slæmar og í engil-saxnesku löndunum, til dæmis í Bandaríkjunum og Bretlandi.

Hlutverk ríkisins (og sveitarfélaga) er í meðallagi í þessum þýsk-ættuðu kerfum og hlutverk markaða og fjölskyldunnar/ættingja sömuleiðis. Löndin við Miðjarðarhaf stóla þó í meiri mæli á hlutverk fjölskyldu/ættingja þegar á bjátar en í löndunum norðar á meginlandinu, enda velferðarkerfin í Suður-Evrópu minna þróuð. Í samræmi við fyrirkomulagið um atvinnutengd réttindi til framfærslutrygginga og hófleg markmið um að jafna tekjur og lífskjör þá hafa þýsk-ættuðu velferðarkerfin minni áhrif til að draga úr stéttaskiptingu og ójöfnuði almennt en norrænu kerfin, en meira þó en tíðkast í engil-saxnesku kerfunum. Hið sama má segja um markmið um að draga úr fátækt í samfélaginu.

Esping-Andersen benti jafnframt á það í greiningum sínum á velferðarkerfum þjóða að víða gætti blöndu af einkennum í einstökum löndum, þannig að velferðarkerfi þeirra væru almennt ekki alveg hreinar eftirmyndir af einhverjum þessara þriggja líkana. Seinni tíma rannsóknir hafa enda beinst talsvert í þá átt að greina fleiri líkön, svo sem að sundurgreina þýsk-eyrópsku kerfin í norður og suður kerfi, þar sem þjóðirnar við Miðjarðarhaf tilheyra seinni flokknum. Aðrir hafa dregið fram sérkenni áströlsku og ný-sjálensku kerfanna innan heims engil-saxnesku kerfanna og síðan hafa menn velt fyrir sér einkennum japanska kerfisins og annarra asískra velferðarkerfa, sem og suður-Amerískum kerfum, sem spruttu úr öðrum jarðvegi en ríkjandi var á Vesturlöndum. Flestar seinni tíma viðbætur við flokkunarkerfi Esping-Andersens draga þó dóm af grundvallarflokkun hans, og standa oft sem viðbætur í þágu meiri nákvæmni eða itarefnis.

Annað sem rétt er að hafa í huga er að frá því Esping-Andersen lagði fram fyrstu niðurstöður sínar (frá 1990 til um 1999) þá hafa velferðarkerfi vestrænna þjóða haldið áfram að þróast. Þannig hafa þýsk-ættuðu kerfin tekið upp öflugri fjölskyldustefnu, með auknum opinberum rekstri leikskóla og umönnum aldraðra og sjúkra, sem hefur ýtt meira undir jafnræði milli kynjanna og meiri atvinnuþátttöku kvenna en tíðkaðist á tíunda áratugnum þegar Esping-Andersen lagði grundvöllinn að kenningum sínum.

Þá hefur sérstaða sumra norrænu þjóðanna varðandi örlæti bóta og lífeyris minnkað, einkum í Svíþjóð, Danmörku og Finnlandi, þannig að þær þjóðir eru ekki með eins góðan árangur nú í að draga úr fátækt og áður var.<sup>11</sup> Það er oft tengt við aukin áhrif hægri manna (nýfrjálshyggju) í stjórnámálum í þessum löndum og fjölgun innflytjenda.

## II.2 Sérstaða Íslands meðal norrænu velferðarríkjanna

Í bók Stefáns Ólafssonar, Íslenska leiðin: *Almannatryggingar og velferð í fjölþjóðlegum samanburði*, sem kom út á vegum Háskólaútgáfunnar og Tryggingastofnunar ríkisins árið 1999, var sýnt að eftir setningu laganna um almannatryggingar árið 1946 bar í fyrstu ekki mikið á milli Íslendinga og hinna norrænu þjóðanna hvað snertir umfang velferðarríkisins. Þannig voru útgjöld hins opinbera til velferðarmála um 1950 svipuð í öllum löndunum fimm, sem hlutfall af vergri landsframleiðslu.

Síðan þegar hinar norrænu þjóðirnar hófu umtalsverðan vöxt sinna velferðarkerfa, sem stóð fram á níunda áratuginn, þá dróst Ísland afturúr og hvorki jók réttindi né opinber útgjöld til málaflokksins í sama mæli og hin löndin. Þegar komið var fram til um 1985 var orðinn umtalsverður munur á opinberum útgjöldum til velferðarmála milli landanna, þannig að Íslendingar voru með áberandi minnst útgjöld, eða um 15% af landsframleiðslu á sama tíma og hinar norrænu þjóðirnar voru með frá um 23% til ríflega 30% þar sem mest var (Svíþjóð).<sup>12</sup> Íslendingar nutu þá umtalsvert minni velferðarforsjár stjórnvalda og þurftu almennt að hafa meira fyrir öflun lífskjara sinna með mikilli atvinnuþátttöku og löngum vinnutíma á vinnumarkaði.

Frá um 1988 til 2008 dró svo saman með þjóðunum á ný, þó Ísland væri áfram með minnstu opinberu útgjöldin, en þó þannig að ekki munaði mjög miklu á Íslandi og Noregi sem var með næst minnstu útgjöldin undir lok tímabilsins.<sup>13</sup> Eftir þann tíma hefur Ísland ekki fylgt útgjaldaaukningu hinna norrænu þjóðanna til fulls, þrátt fyrir að útgjöld til almannatrygginga hafi verið aukin hér nokkuð eftir 2016.

Á tímabilinu frá um 2003 til 2008 og svo aftur eftir hrun voru útgjöld til heilbrigðismála skorin niður svo um munaði, þannig að Ísland fór frá því að vera með næst hæstu heilbrigðisútgjöld hins opinbera á Norðurlöndum um 2003 í að vera með þau lægstu, eins og sjá má á mynd II.4 síðar í kaflanum.

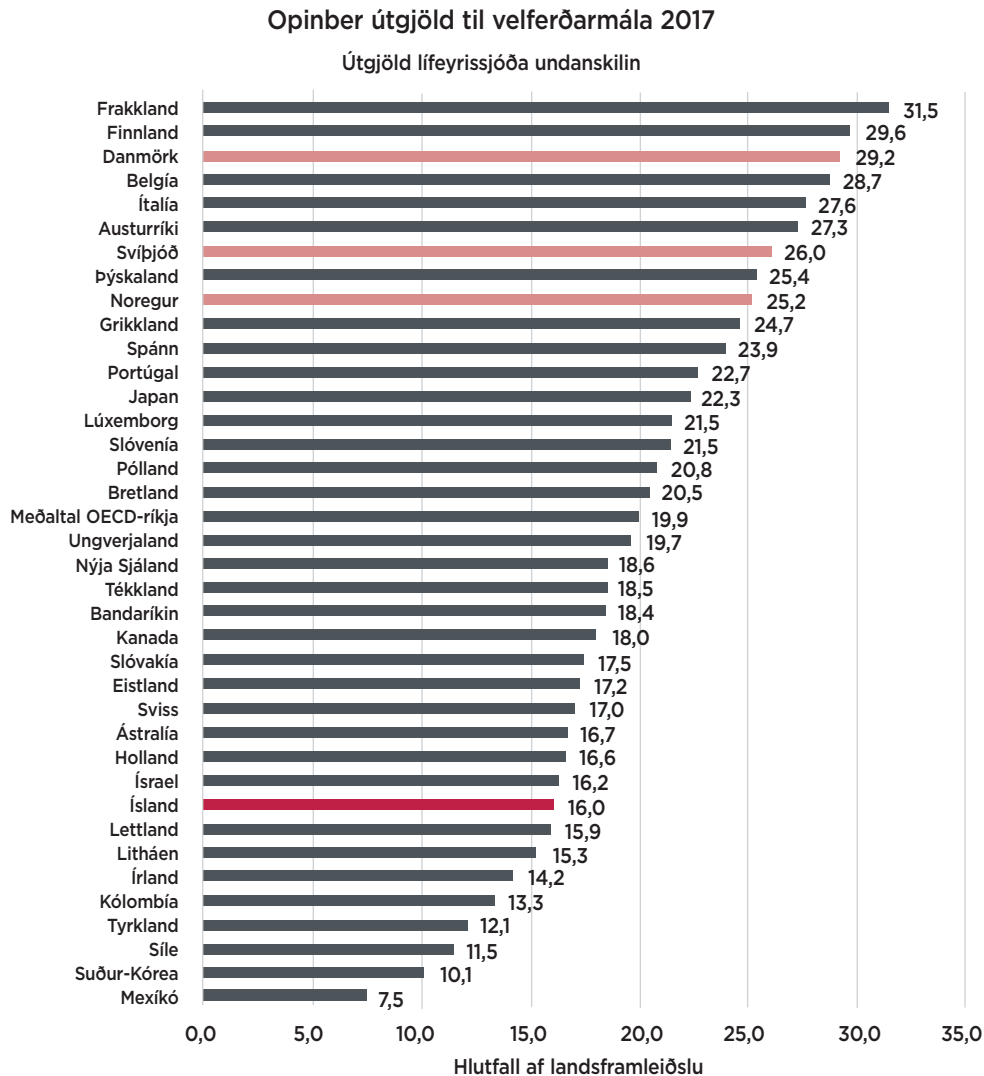
Ísland var þannig áfram með lang lægstu opinberu velferðarútgjöldin á Norðurlöndum 2017 og vel undir meðaltali OECD-ríkjanna, reyndar með níundu lægstu útgjöldin af 37 OECD-ríkjum (sjá mynd II.2). Ísland er hins vegar með talsverð útgjöld lífeyrissjóðanna til lífeyrisgreiðslna sem hækkar Ísland í samanburði við OECD-ríkin (sjá mynd II.3). Lífeyrissjóðirnir eru með skylduaðild en ekki hluti af opinbera kerfinu sem fjármagnað er með skatttekjum, en þrátt fyrir að útgjöld þeirra til lífeyrisgreiðslna séu talin með opinberum útgjöldum til vel-

<sup>11</sup> Sjá um það í Axel West Pedersen og Stein Kuhnle (2017), *The Nordic Welfare State Model*, í bók Oddbjörn Knudsen (ritstj.), *The Nordic Models in Political Science*; og einnig í Francis G. Castles o.fl. (2012), *Handbook of the Welfare State*.

<sup>12</sup> Sbr. Stefán Ólafsson (1990), *Lífskjör og lífshættir á Norðurlöndum: Samanburður á þjóðfélagi Íslendinga, Dana, Finna, Norðmanna og Svía*.

<sup>13</sup> Sjá Stefán Ólafsson (2012), *Velferðarríkið og þróun velferðarútgjaldanna*, í bók Guðnýjar Eydal og Stefáns Ólafssonar (ritstj.), *Þróun velferðarinnar 1988 til 2008*.

ferðarmála er Ísland engu að síður með lág heildarútgjöld til velferðarmála í samanburði við OECD-ríkin almennt og langt fyrir neðan hinar norrænu þjóðirnar, eins og sjá má á myndum II.2 og II.3 hér að neðan.



Mynd II.2 Opinber útgjöld til velferðarmála, sem % af landsframleiðslu 2017. Útgjöld lífeyrissjóða með skylduaðild undanskilin.

Ef við skoðum nánar mynd II.2 þá sést að skandinavísku þjóðirnar fjórar eru enn í efsta kantinum með opinber útgjöld til velferðarmála, þó megnlandsþjóðirnar með þýsk-ættuðu velferðarkerfin séu í ríkari mæli farnar að teljast með dýrustu velferðarkerfin. Frakkland trónir á toppnum og hefur gert um hríð, og þar fyrir neðan koma Belgía, Ítalía, Austurríki og Þýskaland, sem öll eru með meiri opinber velferðarútgjöld en Noregur.

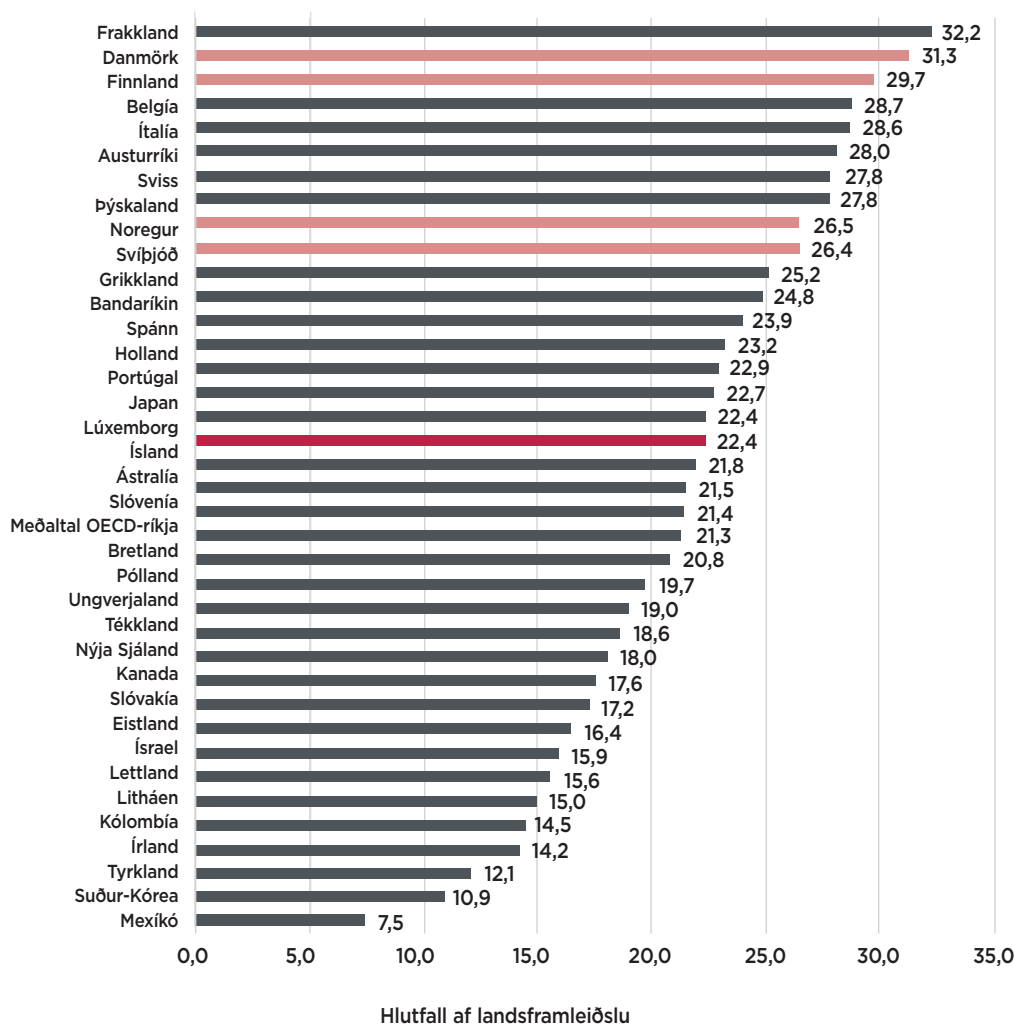
Ísland er svo langt fyrir neðan meðaltal OECD-ríkjanna. Sum engil-saxnesku ríkin, sem almennt leggja minna í opinber velferðarkerfi en skandinavísku þjóðirnar og hagsælli þjóðirnar á meginlandi Evrópu, eru með meiri opinber velferðarútgjöld en Ísland, til dæmis Bretland, Bandaríkin, Kanada og Ástralía. Ef þetta væri öll sagan af umfangi og veglegheitum íslenska velferðarkerfisins þá væri niðurstaðan afleit fyrir Ísland.

En þar koma lífeyrissjóðirnir til sögunnar og bæta myndina fyrir Ísland, svo um munar, eins og sjá má með samanburði mynda II.2. og II.3.

Ísland bætir við sig rúmum 6 %-stigum í velferðarútgjöldum með því að telja lífeyrisgreiðslur lífeyrissjóðanna með opinberum útgjöldum (fara úr 16% í 22,4% af landsframleiðslu). Fá OECD-ríki hafa jafn stóran hlut lífeyrisgreiðslna frá lífeyrissjóðum og Ísland, sem tilheyra einkageira samfélagsins frekar en opinbera geiranum. Rétt er að ítreka að lífeyrisgreiðslur lífeyrissjóðanna eru fjármagnaðar með skyldusparnaði vinnandi fólks (lífeyrisútgjöldum) og ávöxtun hans að hálfu lífeyrissjóðanna. Hver kynslóð borgar þannig sjálf fyrir lífeyrinn sem hún fær úr lífeyrissjóðum sínum. Þegar lífeyrisréttindi vinnandi fólks í lífeyrissjóðum eru að fullu uppsöfnuð skapar það möguleika fyrir ríkið á að draga til baka lífeyrisgreiðslur almanna-trygginga (TR) að hluta. Um þetta verður fjallað nánar í næsta kafla.

### Heildarútgjöld til velferðarmála 2017

Útgjöld lífeyrissjóða með skylduaðild meðtalin



Mynd II.3 Útgjöld til velferðarmála 2017. Útgjöld lífeyrissjóða með skylduaðild meðtalin.<sup>14</sup>

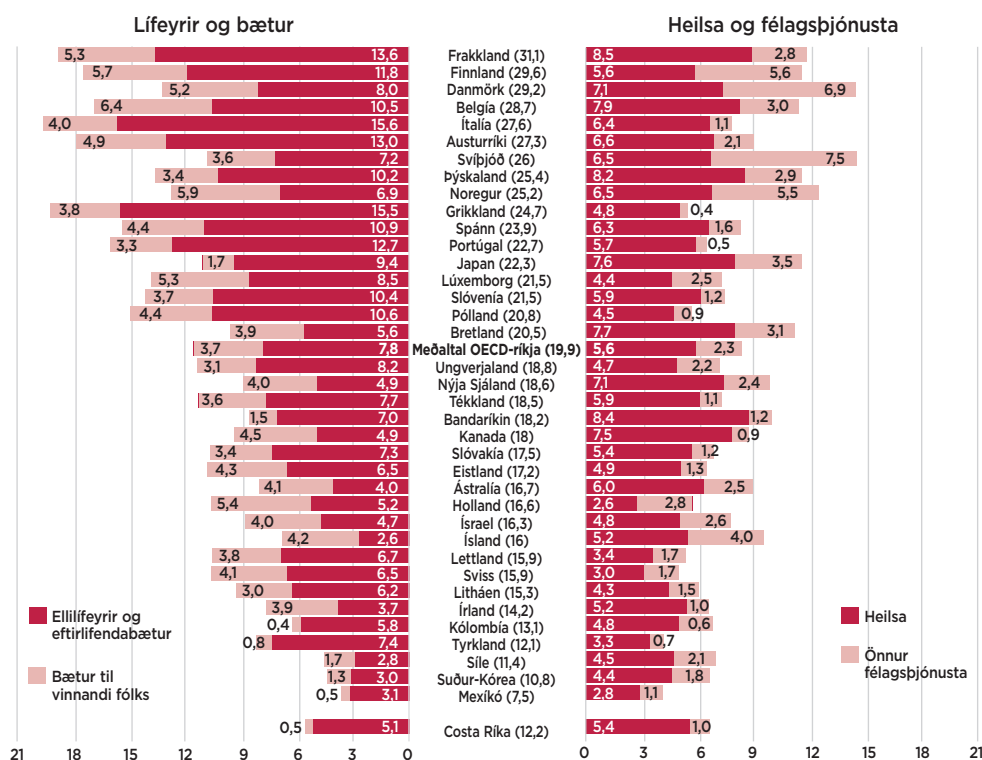
<sup>14</sup> Útgjöld lífeyrissjóða með skylduaðild eru einnig meðtalin í öðrum OECD-ríkjum en Íslandi, þannig að tölurnar eru sambærilegar. Hins vegar er vægi slíkra lífeyrissjóða víða minna en hér á landi, nema helst í Hollandi, Sviss og Danmörku.

Þrátt fyrir að lífeyrisgreiðslur lífeyrissjóðanna séu lagðar við opinber velferðarútgjöld er Ísland einungis rétt fyrir ofan meðallag OECD-ríkjanna í heildarútgjöldum til velferðarmála og enn talsvert fyrir neðan hinar norrænu þjóðirnar, eins og mynd II.3 sýnir.

Það er mikilvæg niðurstaða sem hringir viðvörunarþjöllum ef markmiðið er að Íslendingar séu með sambærilega veglegt velferðarkerfi og frændþjóðirnar á hinum Norðurlöndunum. Bandaríkin eru enn með hærri heildarútgjöld til velferðarmála en Ísland og einnig lönd eins og Grikkland, Spánn og Portúgal sem teljast vera með mun vanmáttugri velferðarkerfi en skandinavísku þjóðirnar. Velferðarútgjöldin í Bandaríkjunum renna að vísu í meiri mæli til milli og hærri stétta þar í landi en tíðkast í norrænu löndunum, enda gera Bandaríkjamenn ekki nærri eins vel við lágtekjufólk eins og norrænu þjóðirnar gera.

### Opinber velferðarútgjöld eftir helstu sviðum

Hlutfall af landsframleiðslu, 2017/2019. Raðað eftir heildarútgjöldum



Mynd II.4 Opinber kostnaður af velferðarríkinu sundurgreindur. Heimild: OECD.

Skoðum nánar hvernig samsetning opinberra velferðarútgjalda er í OECD-ríkjunum almennt og á hinum Norðurlöndunum sérstaklega (sjá mynd II.4). Löndunum er raðað á myndinni eftir heildarútgjöldum hins opinbera (sem % af landsframleiðslu) en á súluritunum til vinstri eru sýnd útgjöld til elli- og eftirlífendalífeyris annars vegar og bætur til vinnandi fólks hins vegar (barnabætur, atvinnuleysisbætur, húsnæðisbætur). Hægra megin á myndinni eru svo sýnd útgjöld til heilbrigðisþjónustu og annarrar félagslegrar þjónustu.

Almennt eru útgjöld til ellilífeyrismála stærsti þáttur velferðarútgjaldanna í flestum OECD-ríkjunum. Síðan koma heilbrigðismálin og þar á eftir örorkubætur og í kreppum atvinnuleysisbætur. Skandinavísku þjóðirnar hafa lengi stært sig af því að vera með örlæti bæði á sviði framfærslutrygginga (lífeyris og bóta) og á sviði velferðarþjónustu (heilbrigðisþjónustu, menntunar og félagslegrar þjónustu). Nú á dögum kemur það fram í því að skandinavísku þjóðirnar eru með mest útgjöld til félagslegrar þjónustu ýmis konar. Þær hafa þó einnig talsvert útgjöld til bóta fyrir vinnandi fólk, í nafni fjölskyldustefnu, virkrar vinnumarkaðsstefnu, reksturs leikskóla, hjúkrunarheimila og í umönnun almennt.

Það sem stendur út úr fyrir Ísland er að útgjöld til ellilífeyris og til félagslegrar þjónustu eru talsvert minni en hjá hinum norrænu þjóðunum. En útgjöld Íslands til bóta til vinnandi fólks og til heilbrigðisþjónustu eru einnig lægri en hjá hinum norrænu þjóðunum, þó minna beri þar í milli. Hvað aðrar OECD-þjóðir varðar þá eru margar þeirra með minni útgjöld til félagsþjónustu og bóta til vinnandi fólks en Ísland. Í tilvikum þjóðanna við Miðjarðarhaf og flestra þjóðanna í Austur Evrópu eru útgjöld til félagsþjónustu mun minni en á Íslandi og verulega minni en hjá hinum norrænu þjóðunum. Ef litið er til engil-saxnesku þjóðanna er athyglisvert að þær eru almennt með mun minni útgjöld til félagsþjónustu en skandinavísku þjóðirnar, en þær eru oftast með sambærileg útgjöld til heilbrigðisþjónustu og skandinavísku þjóðirnar. Bandaríkin eru með áberandi lítil útgjöld í bætur til vinnandi fólks (þar tíðkast barnabætur almennt ekki, né greidd fæðingarorlof og niðurgreiðslur á dagvistun barna eru yfirleitt litlar).

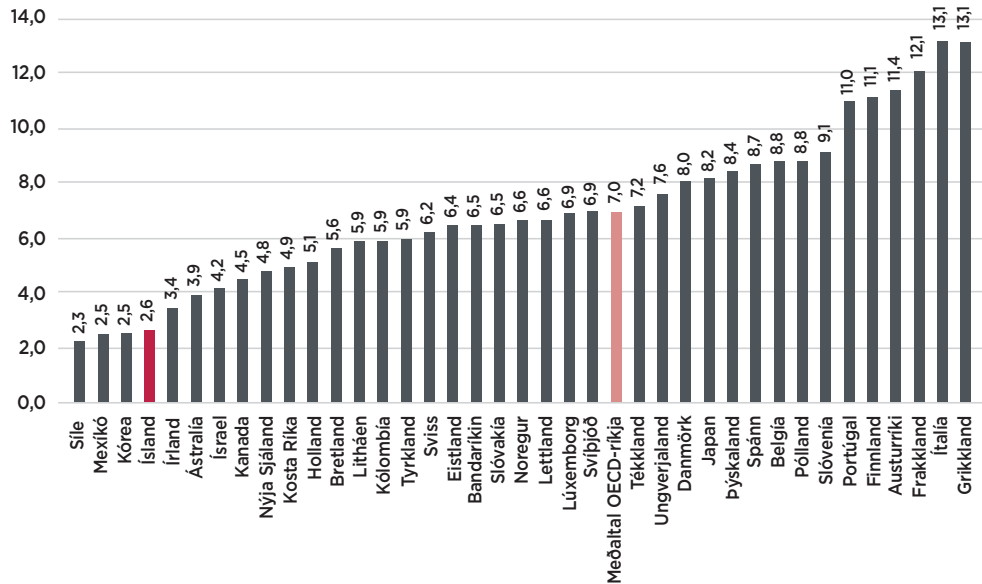
Ef við skoðum opinber útgjöld til ellilífeyrisgreiðslna einna þá kemur þessi sérstaða Íslands fram með mjög afgerandi hætti (sjá mynd II.5).

Hér má sjá að Ísland er það vestræna land sem hafði minnstar byrðar hins opinbera af ellilífeyrisgreiðslum, eða um 2,6% af landsframleiðslu þegar meðaltal OECD-ríkjanna var 7%. Hinar norrænu þjóðirnar voru með frá tæpum 7% í um 11%. Þarna munar miklu.

Af vestrænum þjóðum eru Írar og Ástralir næstir okkur Íslendingum og svo litlu ofar eru aðrar enskumælandi þjóðir sem alla jafna leggja minna í opinberu velferðarkerfin en tíðkast á Norðurlöndum og hjá hagsælli meginlandsþjóðunum í Evrópu. Við erum því þarna í röngum félagsskap – stöndum nær engil-saxnesku velferðarríkjunum en þeim norrænu.

## Opinber útgjöld vegna ellilífeyris í OECD-ríkjunum 2017

% af vergri landsframleiðslu



Mynd II.5 Opinber útgjöld til greiðslna ellilífeyris í OECD-ríkjunum árið 2017. Heimild: OECD.

Þarna má einnig sjá hluta af sérkennum velferðarkerfa þjóðanna við Miðjarðarhaf (Grikkland, Ítalía, Portúgal og Spánn) sem verja miklum fjármunum í ellilífeyrisgreiðslur en þær sinna hins vegar mun verr félagslegri þjónustu og bótum til vinnandi fólks. Bandaríkin eru með hátt í þrisvar sinnum stærri hluta landsframleiðslu í opinberar ellilífeyrisgreiðslur en Ísland, í gegnum almannatryggingarkerfi sitt (social security). Þar tíðkast einnig greiðslur úr lífeyris-sjóðum sem koma inn sem hluti starfskjara, sem beinast einkum til milli og hærri stétta en sneiða að umtalsverðu leyti framhjá störfum verkafólks, ekki síst úr minnihlutahópum.

Á Íslandi bætast við ellilífeyrisgreiðslur úr lífeyrissjóðunum sem námu um 4 %-stigum árið 2017, en það færir heildarútgjöld vegna ellilífeyris hér á landi upp fyrir 6% af landsframleiðslu – sem er þó enn undir meðaltali OECD-ríkjanna og vel að baki þeirra þjóða sem mestu verja í þennan málaflökk.<sup>15</sup>

Loks birtum við hér mynd er sýnir samanlögð opinber útgjöld til elli- og örorkulífeyris í OECD-ríkjunum árið 2017, sem hlutfall af landsframleiðslu. Niðurstöðurnar eru svipaðar þar og á mynd II.5.

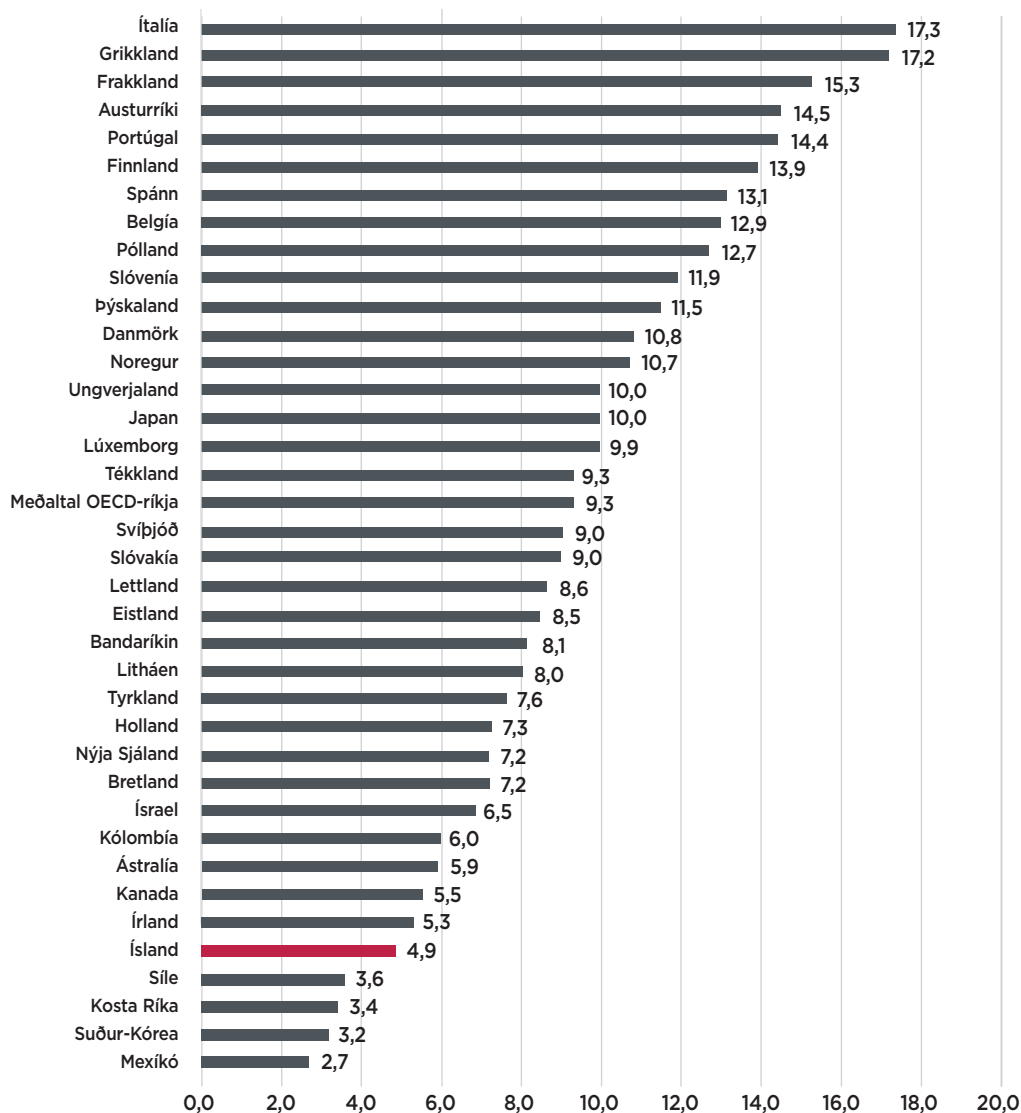
Ísland er þarna í fimmta neðsta sæti, með vanþróuðum ríkjum og fulltrúum velferðarkerfa ensku-mælandi þjóðanna. Eftir stendur að hið opinbera á Íslandi er með óvenju litlar byrðar af lífeyrisgreiðslum og þrátt fyrir að við leggjum við þær greiðslur úr lífeyrissjóðum vinnu-markaðarins þá erum við frekar neðarlega á útgjaldalistanum fyrir lífeyrisgreiðslur sem og velferðarútgjöld almennt. Hvers vegna skyldi það vera?

Í fyrri rannsóknarritum Stefáns Ólafssonar var bent á að það megi rekja til mun meiri notkunar tekjutenginga í íslenska almannatryggingakerfinu en tíðkast á hinum Norðurlöndunum.

<sup>15</sup> Samhliða því að leggja útgjöld lífeyrissjóðanna við opinberu útgjöldin þyrfti að gera samsvarandi breytingu á tölum hinna landanna. Meðaltal OECD fer þá úr 7% í 8% en fæst lönd hækka jafn mikið og Ísland.

Heildarútgjöld hins opinbera til elli- og örorkulífeyris 2017

% af landsframleiðslu



Mynd II.6 Samanlögð opinber útgjöld vegna elli- og örorkulífeyris í OECD-ríkjunum árið 2017. Hlutfall af landsframleiðslu. Heimild: OECD.

Mikil notkun tekjutenginga (skerðinga greiðslna almannatrygginga vegna annarra tekna lífeyris- eða bótaþega) sparar ríkinu umtalsverð útgjöld.

Einnig skiptir máli í þessu sambandi að hlutfall eldri borgara af mannfjölda landsins er lægra hér á landi en í mörgum grannríkjanna. Samt eru heildarútgjöld að raunvirði (í Evrum með kaupmáttarjöfnun) á hvern ellilífeyrisþega lægri hér en t.d. í Danmörku, Noregi og Svíþjóð og útgjöld vegna ellilífeyris á hvern íbúa í landinu eru rétt um helmingur af því sem er á hinum Norðurlöndunum. Í þessu samhengi er einnig rétt að hafa í huga að fólk fer umtalsvert seinna á ellilífeyri hér á landi en í hinum norrænu löndunum (oft vegna óánægju með væntanlegan lífeyri). Það þýðir að útgjöld á hvern ellilífeyrisþega teljast hærrí vegna þess að fjöldi



ellilífeyrisþega sem hlutfall af eldri borgurum er lægri á Íslandi vegna mun meiri seinkunnar á töku ellilífeyris hér.

Af þessum sökum má ætla að vægi tekjutenginganna og þeirra skerðinga á greiðslum almannatrygginga sem þeim fylgja sé óvenju mikið hér á landi. Skoðum þessa sérstöðu Íslands nánar.

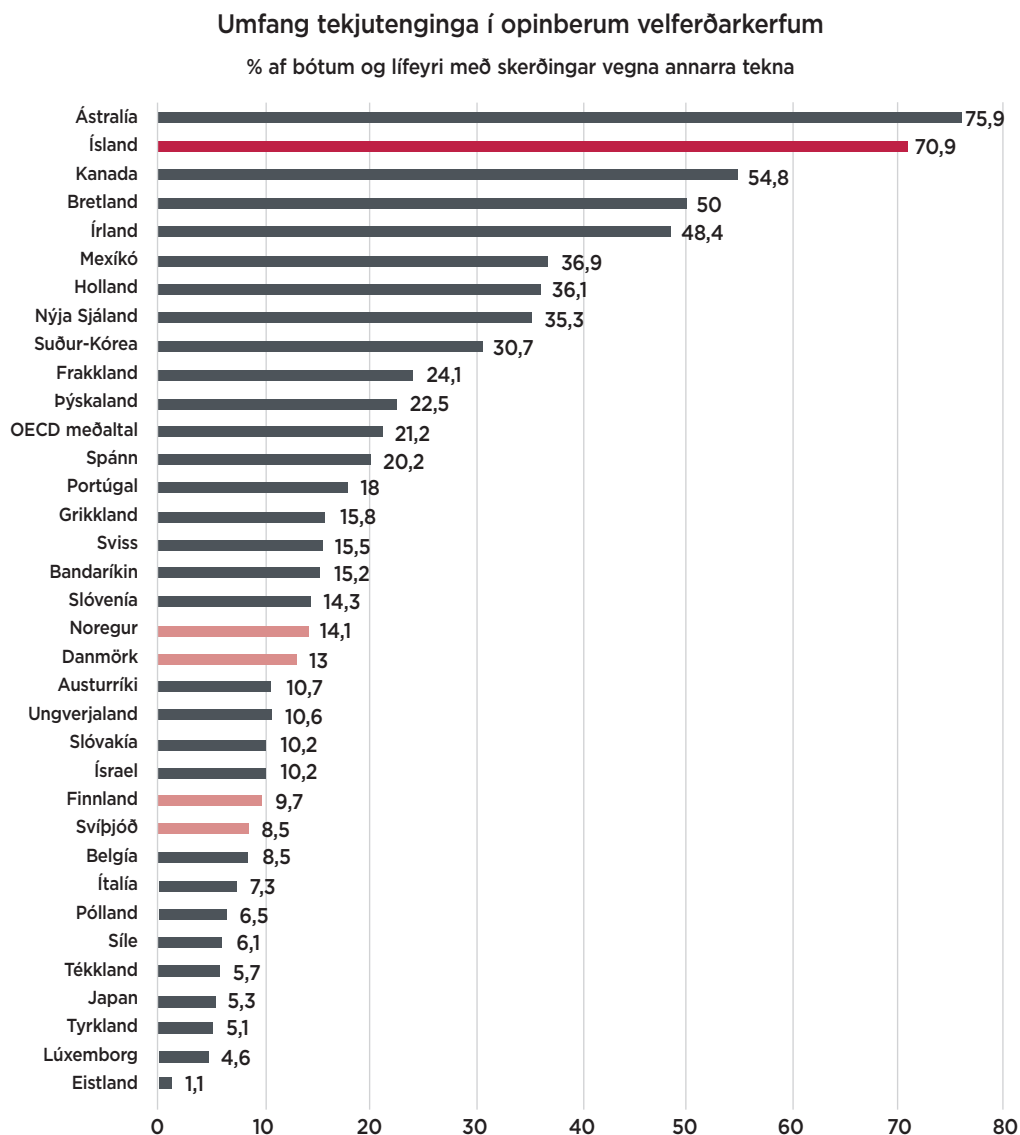
### Á Ísland heimsmet í skerðingum?

Í greiningum á einkennum og þróun íslenska almannatryggingakerfisins í fjölþjóðlegum samanburði, sem gerður var í bók Stefáns Ólafssonar *Íslenska leiðin* (1999) var niðurstaðan sú, að Ísland hefði þá sum einkenni norræna líkansins í velferðarmálum, en sveigðist í átt engil-saxnesku kerfanna í öðrum. Þannig var íslenska almannatryggingakerfið, líkt og þau norrænu, byggt á borgararéttindum sem náðu til allra íbúa landsins og veitti vernd gegn flestum sömu lífskjaraáhættunum. Hér var einnig opinbert kerfi heilbrigðisþjónustu sem náði til allra og notendagjöld voru hófleg. Hið sama má segja um opinbera menntakerfið og hér var einnig þróttmikið félagslegt húsnæðiskerfi (sem var svo lagt af á tíunda áratugnum). En útgjöld til velferðarmála voru alla jafna minni á Íslandi en á hinum Norðurlöndunum, eins og hér hefur verið sýnt.

Þau einkenni engil-saxnesku kerfanna sem mátti finna í íslenska velferðarkerfinu á þessum tíma snerti einkum mikla notkun tekjutenginga og frekar lágur bætur. Síðan þá hefur örlæti grunnbóta og lífeyris lækkað í Svíþjóð, Danmörku og Finnlandi og heldur batnað á Íslandi. Þessi sérstaða íslenska kerfisins hefur því minnkað en skoðum umfang og áhrif tekjutenginga og tilheyrandi skerðinga. Eru skerðingarnar enn mikið sérkenni Íslands og í raun frávik frá norræna velferðarmódelinu?

Fyrstu vísbendingu um þetta má finna í gögnum úr rannsókn OECD frá 2011 sem sýnir í hve miklum mæli lífeyrir og bætur í velferðarkerfum eru tekjutengdar, með tilheyrandi skerðingum greiðslna þegar lífeyris- eða bótaþegar hafa einhverjar aðrar tekjur. Þessi gögn má sjá á mynd II.7.

Ísland hefur næst hæsta hlutfall lífeyris og bóta í almannatryggingakerfinu sem eru tekjutengdar, næst á eftir Ástralíu. Ísland er þarna í hópi engil-saxnesku ríkjanna fjögurra (Kanada, Bretlands, Írlands, og Ástralíu). Það er nokkuð vel þekkt í velferðarríkisrannsóknunum að Ástralía hefur þótt ganga hvað lengst í tekjutengingum og skerðingum meðal OECD-ríkjanna. Nýja Sjáland er þarna skammt undan en Bandaríkin eru talsvert neðar.



Mynd II.7 Umfang tekjutenginga í opinberum velferðarkerfum OECD-ríkjanna 2011. Heimild: OECD.<sup>16</sup>

Skandinavísku þjóðirnar fjórar eru mun neðar en Ísland, með á bilinu 8,5% til 14,1% bóta og lífeyris tekjutengd á móti 71% á Íslandi. Þarna er Ísland aftur í röngum félagsskap, með engil-saxnesku velferðarkerfunum. Sker sig raunar verulega frá hinum norrænu velferðarkerfunum.

Í Ástralíu, þar sem tekjutengingar og tilheyrandi skerðingar eru víðtækastar utan Íslands, er kerfið þannig að almennt frítekjumark er um 37.000 krónur á mánuði fyrir einhleypa (samsvarandi við 25.000 króna frítekjumarkið á Íslandi) og fyrir atvinnutekjur bætast við rúmar 64.000 kr. á mánuði (samsvarandi við 100.000 kr. á Íslandi). Þannig er almenna frítekjumarkið herra í Ástralíu en markið vegna atvinnutekna er lægra. Tekjur umfram þessi frítekjumörk eru skertar um 50% - hvort sem um einhleypa eða hjón/sambúðarfólk er að ræða. Hér er almenna skerðingarhlutfallið 45% en fer upp í um 57% fyrir einhleypa sem búa sjálfstætt.

<sup>16</sup> Adema, W., P. Fron and M. Ladaique (2011), "Is the European Welfare State Really More Expensive?: Indicators on Social Spending, 1980-2012; and a Manual to the OECD Social Expenditure Database (SOEX)", OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 124, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5kg2d2d4pbf0-en>.

Hjá öryrkjum fer skerðingarhlutfallið upp í 65% á einum bótaflokki almennatrygginga (framfærsluuppþót).

Á heildina litið gengur skerðingin þannig lengra á Íslandi í tilviki einhleypna en heldur skemur hjá hvoru hjóna/sambúðarfólks. Á móti kemur að upphæð grunnlífeyris almennatrygginga er um 20% lægri hjá hvoru hjóna/sambúðarfólks en hjá einhleypum, en slíkur munur í Ástralíu er um 10-11%. Það eru því þökkaleg rök fyrir því að þegar allt er saman tekið að þá gangi skerðingar lengra á Íslandi en í Ástralíu, þó ekki muni miklu. Ísland virðist því eiga nokkurt tilkall til þess að eiga heimsmet í skerðingum innan almennatrygginga.

Í Svíþjóð og Noregi mega lífeyrisþegar afla sér eins mikilla atvinnutekna og þeir geta eða vilja samhliða töku lífeyris. Þar nægir ríkinu að fá einungis tekjuskatt af atvinnutekjum lífeyrisþega og skerða ekki opinberan lífeyri vegna þeirra. Í Danmörku er skert vegna atvinnutekna en skerðingarhlutfallið er lægra en á Íslandi, eða um 30% umfram frítekjumark.

Þetta einkenni tekjutenginga og skerðinga hefur fylgt íslenska almennatryggingakerfinu frá því löggjöfin var sett árið 1946, en þá var hugmyndin um tekjutengingar sótt til Nýja Sjálands og voru rökkin fyrir beitingu þeirra að spara þyrfti ríkisútgjöld. Þetta var hins vegar frávik frá kerfi Beveridge, sem var að öðru leyti grundvöllur íslenska almennatryggingakerfisins, líkt og á hinum Norðurlöndunum og víðar. Hér á landi voru barnabætur til dæmis einungis greiddar með fjórða barni, ólíkt því sem Beveridge lagði til, og var það svo fram á sjöunda áratuginn þegar Alþýðuflokkurinn fékk það í gegn í ríkisstjórn að greiddar skyldu barnabætur með öllum börnum (sjá bókina *Íslenska leiðin*).

Nú á dögum eru engar skerðingar á barnabótum á hinum Norðurlöndunum, nema í Danmörku. Þar er byrjað að skerða barnabæturnar nálægt meðaltekjum en hér er byrjað að skerða þær þó tekjur séu undir lágmarkslaunum á vinnumarkaði. Það þýðir að einungis þeir allra tekjulægstu fá lítið skertar barnabætur en hjóna- eða sambúðarfólk á lágum tekjum (vel undir meðaltekjum) fær oft verulega skertar barnabætur. Fólk á meðaltekjum fær því sem næst engar barnabætur á Íslandi, ólíkt því sem er í Danmörku.<sup>17</sup> Í Danmörku eru skerðingar barnabóta til að útiloka hátekjuhópa en á Íslandi er byrjað að skerða bæturnar hjá lægstu lágtekjuhópum og svo fjara þær út þegar komið er að millitekjum. Það er einmitt helsti fylgifiskur þeirrar ofnotkunar tekjutenginga og skerðinga sem lengi hefur fylgt íslenska velferðarkerfinu.

Eftir 1970 voru skerðingar með tekjutengingum verulega auknar og var sú þróun meira og minna viðloðandi að auka vægi tekjutengdra bóta almennatryggingakerfisins á kostnað grunnlífeyris sem var ótekjutengdur. Þetta var gert á ýmsa vegu, til dæmis með því að láta verðlagshækkarnir bóta koma fram á tekjutryggingu og heimilisuppþót (sem voru tekjutengd) en ekki á grunnlífeyrinn. Þannig minnkaði ótekjutengdi hluti bótakerfisins á meðan sá tekjutengdi óx og loks var ótekjutengdi grunnlífeyririnn aflagður hjá ellilífeyrisþegum endanlega árið 2016 (þó hann hafi áður fallið niður tímabundið eftir hrunið).<sup>18</sup> Það sama ár var skerðingarhlutfall í bótakerfi almennatrygginga hækkað úr 39% upp í 45% og til viðbótar fór skerðingin upp í um 57% fyrir þá lífeyrisþega sem búa einir og fá heimilisuppþót.

Samhliða þessu voru frítekjumörk þrengd mikið, í nafni einföldunar á kerfinu. Þannig að á árinu 2016 var stigið stórt skret til aukinna skerðinga með tekjutengingum ellilífeyrisins, en þær breytingar náðu ekki til örorkulífeyrisþega (sem voru ekki tilbúnir að fallast á breytingar á örorkumatskerfinu sem stjórnvöld fóru fram á að fylgdi með í pakknum). Stjórnvöld voru reyndar rekin til baka með lækun á frítekjumarki fyrir atvinnutekjur ellilífeyrisþega, með

<sup>17</sup> Sjá ítarlega greiningu á þessu í skýrslu Kolbeins H. Stefánssonar, Barnabætur á Íslandi í samanburði við hin Norðurlöndin - BSRB 2019.

<sup>18</sup> Örorkulífeyrisþegar búa enn við hluta örorkulífeyrisins sem er ótekjutengdur gagnvart lífeyrissjóðstekjum, sem nemur tæpum 50 þúsund krónum á mánuði í dag. Enda náðu breytingar á ellilífeyri TR sem gerðar voru 2016 ekki til öryrkja.

viðtækri gagnrýni frá samtökum eldri borgara, þannig að ári síðar var aftur innleitt frítekjumark vegna atvinnutekna þeirra upp á 100 þúsund krónur á mánuði. Upphæðir frítekjumarka hafa hins vegar almennt verið óbættar vegna verðhækkana um langt árabil og því rýrnað með verðbólgunni – sem einnig felur í sér aukningu skerðinga.

Þrátt fyrir mikla óánægju með umfang skerðinga og viðvarandi gagnrýni hafa skerðingar með tekjutengingum þannig í reynd verið að aukast fram á það síðasta. Eins og hér hefur verið um fjallað má færa sterk rök fyrir því að skerðingar með tekjutengingum séu meiri á Íslandi en í öðrum OECD-ríkjum. Það er mikilvægt frávík Íslands frá norræna velferðarmódelinu og setur Ísland frekar í hóp með engil-saxnesku velferðarríkjunum, sem almennt eru með minna hlutverk ríkisins í velferðarkerfinu.

Við komum aftur að virkni og áhrifum tekjutenginga í almannatryggingakerfinu í næsta kafla þar sem fjallað er um samspil almannatrygginga og lífeyrissjóða í mótun kjara lífeyrisþega. Í kaflanum þar á eftir skoðum við svo ný gögn um tekjur lífeyrisþega og annarra, sem sýna útkomuna úr samspili almannatrygginga og lífeyrissjóða í framkvæmd.

### III. Hvernig samspil almannatrygginga og lífeyrissjóða mótar kjör lífeyrisþega

Í þessum kafla er sjónum beint að því hvernig lífeyriskerfið mótar kjör lífeyrisþega, einkum almannatryggingar og lífeyrissjóðirnir. Einkennum kerfisins er lýst, virkni þess og ólíkum áhrifum einstakra þátta, sem stundum ganga til ólíkra átta.

#### III.1 Skipulag lífeyriskerfisins

Íslenska lífeyriskerfið samanstendur af þremur stoðum: Almennatryggingum, lífeyrissjóðum aðila vinnumarkaðarins og séreignasparnaði. Þessar stoðir gegna ólíkum hlutverkum og hafa ólík áhrif á lífeyriskjör og tekjuskiptingu íslensku þjóðarinnar.

Almannatryggingar tryggja öllum íbúum lágmarksafkomu þegar að lífeyristöku kemur, hvort sem það er vegna aldurs, örorku eða atvinnuleysis. Réttindi í almannatryggingakerfinu eru háð búsetu í landinu og miðast full réttindi í kerfinu við 40 ára búsetu í landinu á aldrinum 16-67. Með skemmri búsetu minnka réttindin hlutfallslega.

Eitt megineinkenni á lífeyri og bótum almannatrygginga er að upphæðir sem í hlut lífeyris- eða bótaþega koma eru tekjutengdar, þannig að þær skerðast vegna annarra tekna, svo sem úr lífeyrissjóðum, vegna launaðrar vinnu eða vegna fjármagnstekna og sparnaðar.

Lífeyrir almannatrygginga tryggir lágmarksafkomu lífeyrisþega og vegna víðtækra tekjutenginga eða skerðinga vegna annarra tekna kemur hann því fyrst og fremst til tekjulægri lífeyrisþega. Hann hefur því jafnandi áhrif á tekjuskiptinguna í landinu.

Lífeyrisgreiðslur úr lífeyrissjóðunum eru byggðar á uppsöfnuðum réttindum á grundvelli iðgjalda sem sjóðfélagar greiða til sjóðanna á starfsferlinum og ávöxtun sjóðanna yfir tíma. Réttindin eru í hlutfalli við inngreiðslur og miðast við hlutfall af þeim launum sem iðgjöld voru greidd af á starfsferlinum. Lífeyrisgreiðslur lífeyrissjóðanna verða að mestu leyti á endanum hlutfall af þeim launum sem viðkomandi hafði á starfsferlinum. Þó er viðbúið að lífeyrir lífeyrissjóðanna jafni tekjur að einhverju leyti, til dæmis með því að bæta ævitekjur þeirra sem missa heilsu á starfsferlinum og fara á örorkulífeyri og hið sama á við um konur sem hafa lengri meðalævi en karlar. Jöfnunaráhrif lífeyris almannatrygginga eru þó mun meiri. Öllu vinnandi fólk er skylt að greiða iðgjöld til lífeyrissjóða af atvinnutekjum sínum.

Markmið lífeyrissjóðanna hefur lengst af verið að sjóðfélagar á almennum markaði fái minnst 56% af þeim launum sem iðgjöld voru greidd af, miðað við að iðgjöldin hafi numið samtals 10% af launum. Lífeyrissjóðir opinberra starfsmanna hafa hins vegar meiri uppsöfnun réttinda á ári hverju og lofa um 76% af þeim launum sem iðgjöld voru greidd af með fullri uppsöfnun réttinda. Af því leiðir að mikill munur hefur verið á lífeyriskjörum opinberra starfsmanna og starfsmanna á almennum markaði. Frá 2016 hafa iðgjöldin á almennum markaði verið hækkuð í 15,5% til að jafna lífeyriskjör milli opinberra og almenna markaðarins. Það á að geta fært lífeyrisþegum framtíðarinnar sem þau iðgjöld greiða allan starfsferilinn meira en 70% af meðallaunum starfsævinnar. En það mun taka tæp 40 ár í viðbót að koma að fullu til framkvæmda, með álegri uppsöfnun meiri réttinda. Þeir sem fá minna frá lífeyrissjóðum fá að öðru jöfnu meira frá almannatryggingum, þannig að það kerfi dregur úr muninum. En spurningin er hvort sú jöfnun nær nógu langt. Það skoðum við síðar í kaflanum (í hluta III.2.3).

Eignir lífeyrissjóðanna sem nýttar eru til greiðslu lífeyris byggja ekki einungis á greiddum iðgjöldum heldur einnig á ávöxtun eigna sjóðanna til lengri tíma. Ávöxtun eigna lífeyrissjóðanna er því mjög mikilvæg til að tryggja að sjóðirnir geti á endanum staðið við þau loforð sem í réttindauppsöfnuninni og lífeyrisloforðunum felast. Án viðunandi ávöxtunar, sem er skilgreind sem að lágmarki 3,5% raunávöxtun á ári, þá þyrfti að skerða lífeyrisréttindi þegar að lífeyristöku kemur. Ávöxtun sveiflast frá ári til árs með sveiflum fjármálamarkaðanna en mestu máli skiptir að langtíma ávöxtun sé yfir 3,5% lágmarkinu um hreina raunávöxtun (sjá nánar skýrslu höfunda *Árangur íslenska lífeyrissjóðakerfisins*).

Þriðja stoð lífeyriskerfisins er valfrjáls séreignasparnaður. Launafólk getur lagt allt að 4% af launum sínum í séreignasparnað og kemur þá 2% framlag frá launagreiðanda því til viðbótar. Séreignasparnaðurinn lýtur öðrum reglum um útgreiðslu og er ekki hluti af samtryggingarkerfi lífeyrissjóðanna. Vegna þess að séreignasparnaður er valfrjáls þá nýtir ekki allt launafólk sér hann. Það eru einkum þeir launalægri sem ekki safna séreignasparnaði og því eykur séreignasparnaðarkerfið ójöfnuð tekna meðal lífeyrisþega að nokkru leyti. Þegar stjórnvöld heimila skattfrjálsa úttöku séreignasparnaðar til niðurgreiðslu húsnæðisskulda þá eru þau að veita fríðindum til tekjuhærra hópanna í samfélaginu, það er þeirra sem nýta sér séreignasparnað í meiri mæli og í hærri upphæðum.

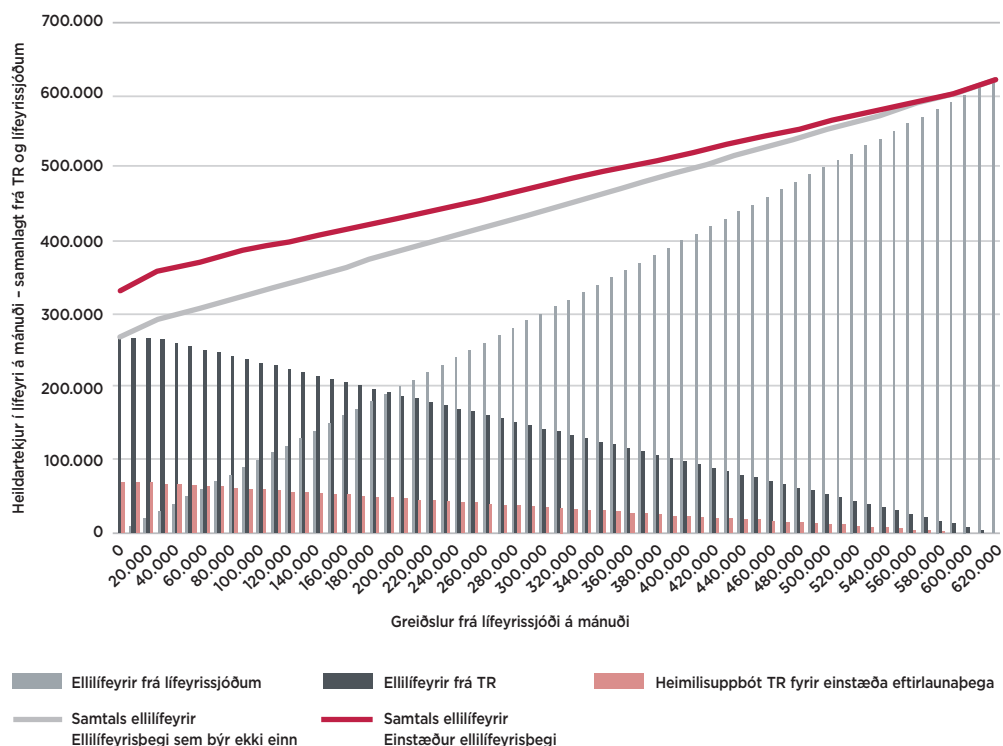
Á heildina litið er það atvinnuþátttaka og iðgjaldagreiðslur á starfsferlinum, árangur við ávöxtun eigna lífeyrissjóðanna, og samspil lífeyrissjóða og almannatrygginga sem að stærstum hluta ákvarða raunveruleg lífeyriskjör eftirlaunafólks og öryrkja. Séreignasparnaður bætist svo við, ásamt atvinnutekjum ef lífeyrisþegi vinnur með lífeyristökunni og fjármagnstekjum sem viðkomandi kann að hafa af eignum, en skattgreiðslur dragast frá. Það sem eftir stendur eru ráðstöfunartekjur lífeyrisþega (Ebbinghouse 2011 og 2021).

### III.2 Virkni lífeyriskerfisins – samspil og skerðingar

Þrennt er mikilvægast í samspili almannatrygginga og lífeyrissjóðanna:

- **Upphæð óskerts lífeyris almannatrygginga.** Þessi upphæð ræður því hvað þeir sem eingöngu stóla á almannatryggingar fá, án skerðinga vegna annarra tekna. Því hærri sem þessi grunnur er því betri verður afkoma lágtekju-lífeyrisþega almennt. Þessi upphæð er oft mæld í hlutfalli við lægstu laun á vinnumarkaði en það er þó ekki sjálfgefið viðmið. Eðlilegra væri að miða hana við tiltekið hlutfall af meðallaunum í samfélaginu, til dæmis 60% af miðlaunum.
- **Frítekjumörk.** Þau skilgreina frelsi frá skerðingarreglunum, það er hve mikið af öðrum tekjum lífeyrisþegi má hafa án þess að greiðslur frá TR byrji að skerðast. Því hærri sem þau eru þeim mun minni eru áhrif skerðinga vegna annarra tekna en frá TR.
- **Skerðingarhlutfallið.** Það ræður því hversu hratt greiðslur almannatrygginga eru lækkaðar þegar aðrar tekjur fara upp fyrir frítekjumörkin. Skerðingarhlutfallið ræður því hversu hátt upp eftir tekjustiganum lífeyrisþegar fá einhverjar bætur frá almanna-tryggingum, í samspili við grunnupphæðina og frítekjumörkin.

Samspil greiðslna frá TR og lífeyrissjóðum 2021 - upphæðir á mánuði

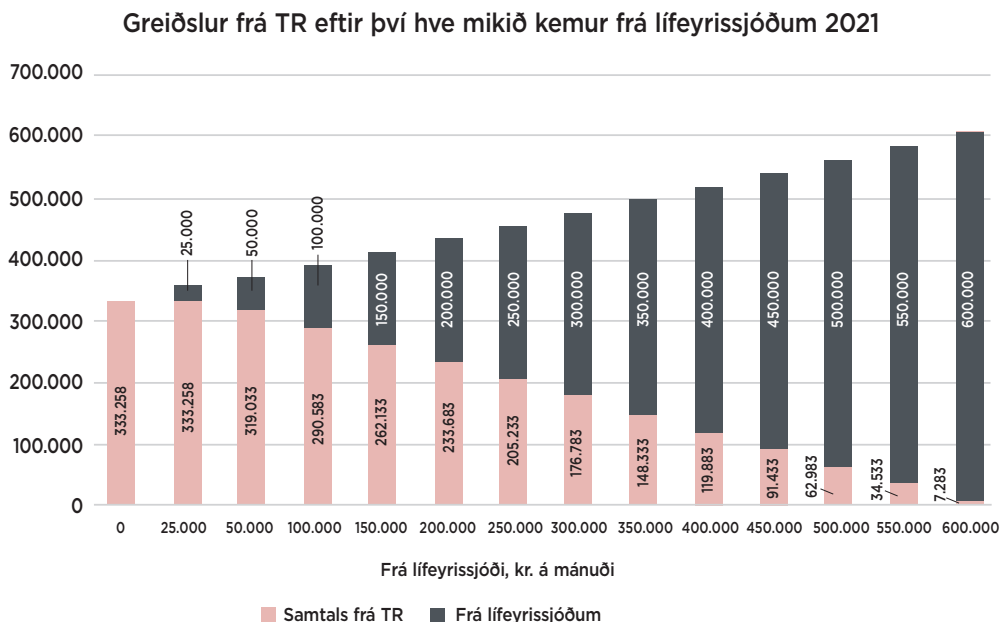


**Mynd III.1** Framlag almannatrygginga og lífeyrissjóða eftir tekjubilum. Miðað við ellilífeyrisþega sem búa einir eða í sambúð á árinu 2021. Heimild: Landssamtök lífeyrissjóða.

Í dag er það svo að þegar aðrar tekjur eru komnar í námunda við 600.000 krónur á mánuði þá hættir fólk að fá nokkuð frá almannatryggingum, eins og sjá má á mynd III.1 hér að neðan. Greiðslur frá lífeyrissjóðum eru hins vegar án nokkurra takmarkana annarra en þeirra sem koma af tekjum á starfsferlinum sem iðgjöld eru greidd af. Þeir sem hæstar tekjur höfðu á starfsferlinum geta þannig fengið miklu hærri upphæðir en sýndar eru á myndinni.

Á myndinni má sjá hvernig greiðslur frá TR breytast með stighækkandi greiðslum frá lífeyrissjóðum. Greiðslurnar frá lífeyrissjóðum eru ljósu súlurnar og upphæð þeirra er sýnd á lárétta ásnum, þær hækka um 20.000 kr. á hverju bili. Svörtu súlurnar sem fara lækandi eftir því sem greiðslur frá lífeyrissjóðum hækka eru ellilífeyrir almannatrygginga (TR). Þær fjara út þegar greiðslur frá lífeyrissjóðum nálgast 600.000 krónur á mánuði. Neðstu súlurnar eru svo heimilisuppbót sem þeir fá til viðbótar sem búa einir og leggjast þær við ellilífeyrinn frá TR. Gráa lína sýnir upphæð einstaklings sem býr með öðrum (hjón/sambúðarfólk) í heildartekjur - samanlagt úr lífeyrissjóðum og frá TR. Svarta línan bætir svo við heimilisuppbótinni og sýnir heildartekjur ellilífeyrisþega sem býr einn.

Mynd III.2 sýnir einfaldaða mynd af samspili heildargreiðslna frá TR og lífeyrissjóðum.



Mynd III.2 Samspili heildargreiðslna frá TR og lífeyrissjóðum, eftir tekjubilum greiðslna frá lífeyrissjóðum (lárétti ásinn).

Hámarkslífeyrir TR nær upp að 25.000 króna frítekjumarkinu (ef einungis er um lífeyrissjóðstekjur að ræða til viðbótar) en eftir það skerðist hann bratt og fjarar út við um 600.000 krónur á mánuði frá lífeyrissjóðum. Svarti súlnahlutinn á þessari mynd sýnir upphæðina sem kemur frá lífeyrissjóðum og á lóðréttu ásnum má sjá upphæð samanlagðra lífeyristekna (gráu og svörtu súlnahlutarnir samanlagðir).

Fyrir örorkulífeyrisþega er virknin svipuð í grunninn og hjá ellilífeyrisþegum, greiðslur frá TR lækka með hækkandi greiðslum frá lífeyrissjóðum, en ólíkt því sem er hjá ellilífeyrisþegum stöðvast skerðingin við um 450.000 krónur á mánuði frá lífeyrissjóði og helst þannig þó greiðslur úr lífeyrissjóði hækki meira (sjá nánar um mun elli- og örorkulífeyris TR í kaflahluta III.3 hér að neðan). Hins vegar eru greiðsluflokkar öryrkja hjá TR fleiri og myndin fyrir þá flóknari, því þeirra lífeyriskerfi tók ekki þeim einföldunarbreytingum sem urðu á ellilífeyri TR árið 2016. Öryrkjar búa því í meginráttum enn við þá skipan sem var sett árið 2008, er lágmarksframfærslutrygging var innleidd (m.a. með krónu á móti krónu skerðingum - sjá hér að neðan um breytingu á því).

Á meðan ellilífeyrisþegar fá ellilífeyri og þeir sem búa einir fá heimilisuppbót að auki, er myndin hjá örorkulífeyrisþegum þannig að fyrst kemur örorkulífeyrir (samsvarandi endurhæfingarlífeyrir fyrir þá sem eru í endurhæfingu), aldursbundin uppbót, sem er jafn há örorkulífeyrinum fyrir þá sem verða öryrkjar 24 ára eða yngri, en hún lækkar svo með hækkandi aldri. Þá kemur tekjutrygging og loks heimilisuppbót fyrir þá sem búa einir. Því til viðbótar er lágmarksframfærslutrygging sem tryggir að allir sem fá minna en 335.258 krónur (búa einir) eða minna en 265.044 (hvort hjóna/sambúðarfólks) séu hækkaðir upp í þessi viðmið (tölurnar eru fyrir



2021). Þessar upphæðir eru þannig hámarkið sem öllum með réttindi lífeyrisþega eru tryggð (ef engar aðrar tekjur koma til). Allar tekjur sem svo kunna að bætast við hjá fólki í þessari stöðu skerða lágmarksframfærslutrygginguna um tvo þriðju (var áður skert króna á móti krónu). Sjá nánar á upplýsingablöðum Tryggingastofnunar ríkisins sem sýna lífeyrisþætti, upphæðir einstakra bótaflokka, frítekjumörk og útreikninga í Viðauka II aftan við megingtexta skýrslunnar.

Síðan þarf einnig að taka áhrif atvinnutekna og fjármagnstekna inn í myndina. Ellilífeyrisþegar mega hafa 100.000 krónur á mánuði í atvinnutekjur án þess að þær skerði lífeyri TR og öryrkjar mega hafa 109.600 krónur áður en til skerðinga vegna þeirra kemur. Í næsta kafla gerum við grein fyrir hlut atvinnutekna (og fjármagnstekna) í heildartekjum lífeyrisþega, þegar við sýnum samsetningu heildartekna ellilífeyrisþega og örorkulífeyrisþega, eftir ólíkum tekjubílum, sem byggt er á tekjugögnum úr skattskrá Ríkisskattstjóra. Þá fjöllum við frekar um neikvæð áhrif skerðinga á atvinnuþátttöku í kafla III.3. og í Viðauka I er sýnt nánar hvernig atvinnutekjur skerða greiðslur frá TR til öryrkja.

### III.2.1 Upphæðir óskerts lífeyris almannatrygginga, frá 1990 til 2021

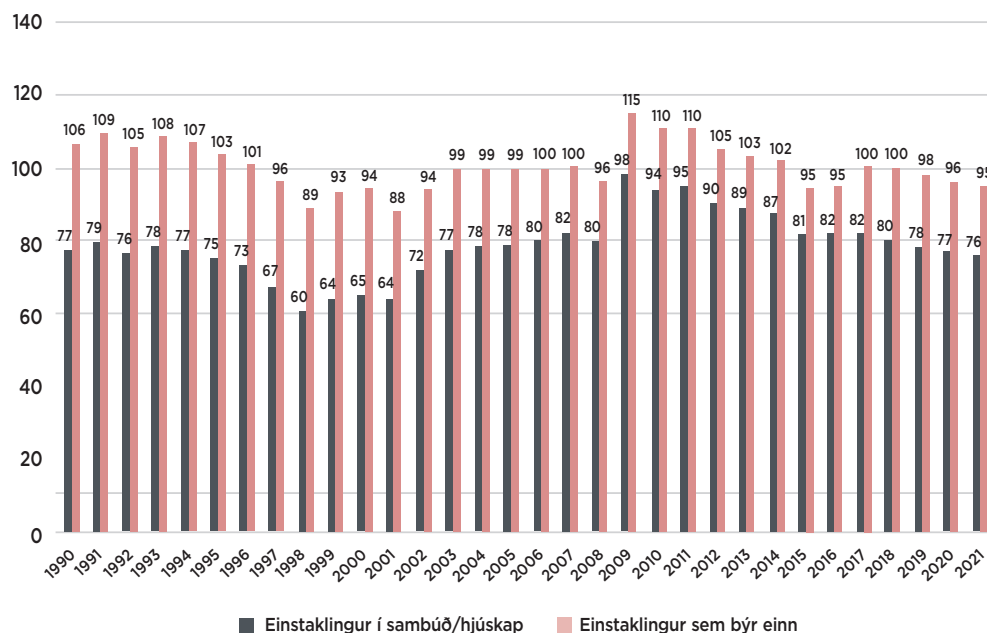
Grunnurinn að þeim kjarabótum sem lífeyrir almannatrygginga færir lífeyrisþegum liggur í upphæð óskerts lífeyris, til elli- eða örorkulífeyrisþega. Þetta er sú upphæð sem er skert þegar aðrar tekjur fara upp fyrir frítekjumörkin. Grunnupphæðin skiptir því miklu máli - ekki síst fyrir lágtekju-lífeyrisþega.

Þessi upphæð hefur verið ákveðin með breytilegum hætti á síðustu áratugum. Áður fyrr var hún bundin ákveðnum lágsta taxta verkafólks hjá Dagsbrúnu/Eflingu en í seinni tíð hefur hún verið ákveðin árlega af stjórnvöldum við frágang fjárlaga fyrir næsta ár.

Samkvæmt gildandi lögum um almannatryggingar (nr. 100/2007; 69. grein) skulu upphæðir bóta/lífeyris ákveðnar með eftirfarandi hætti: „Bætur almannatrygginga, svo og greiðslur skv. 63. gr. og fjárhæðir skv. 22. gr., skulu breytast árlega í samræmi við fjárlög hverju sinni. Ákvörðun þeirra skal taka mið af launaþróun, þó þannig að þær hækki aldrei minna en verðlag samkvæmt vísitölu neysluverðs.“ Þannig hefur þetta verið frá því á tíunda áratug síðustu aldar. Lögin gera ráð fyrir að tekið sé mið af launaþróun en viðbótartrygging átti að felast í því að ef launahækkanir séu tímabundið minni en verðlagshækkun (tími kaupmáttarskerðingar, t.d. í kreppum) þá skyldi lífeyrisþegum tryggt að halda kaupmætti bótanna með því að þær hækki aldrei minna en verðlag. Stjórnvöld hafa hins vegar ítrekað vikið frá þessu ákvæði laganna, eins og sjá má af mynd III.3.

## Óskertur lífeyrir TR sem % lágmarkslauna á vinnumarkaði

Hjón og einhleypir, 1990–2021



Mynd III.3 Þróun óskertra bóta/ellilífeyris TR í samanburði við þróun lágmarkslauna á vinnumarkaði, 1990 til 2021. Heimild: TR og Efling-stéttarfélag.

Algennt hefur verið að miða óskertan lífeyri einhleyps lífeyrisþega (sem býr einn) við lágmarkslaun á vinnumarkaði (ljósu súlurnar), en hvort hjóna eða sambúðarfólks hefur svo fengið talsvert minna eða sem nemur heimilisuppbótinni (svörtu súlurnar). Báðar þessar tölur eru sýndar sem hlutfall lágmarkslauna á myndinni. Athyglisvert er að fylgja þróuninni yfir þetta tímabil og velta upp skýringum á helstu sveiflum.

Ef bókstaf laganna hefði verið fylgt allt tímabilið hefði niðurstaðan verið 100 fyrir einhleypa á hverju ári. Við sjáum hins vegar að tölurnar fyrir einhleypa hafa í reynd sveiflast frá 88% (árið 2001) og upp í 115% af lágmarkslaunum (árið 2009), en hjá sambúðarfólki voru þær frá 60% (árið 1998) til 98% (árið 2009) af lágmarkslaunum á vinnumarkaði.

Þau tímabil þar sem óskertur lífeyrir TR var hærri en lágmarkslaun á vinnumarkaði, það er 1990 til 1996 og 2009 til 2014 voru annars vegar í tíð ríkisstjórnar Alþýðuflokks og Sjálfstæðisflokks (með Jóhönnu Sigurðardóttur sem félagsmálaráðherra) og í tíð vinstri stjórnarinnar eftir hrun (þar sem Jóhanna Sigurðardóttir var forsætisráðherra til 2013). Á fyrra tímabilinu voru óskertar bætur almannatrygginga ekki aðeins hærri en lágmarkslaun heldur voru þær einnig tekjuskattslausar, eins og við sýnum í kafla V. Í tíð næstu ríkisstjórnar (Sjálfstæðisflokks og Framsóknar) sem tók við völdum árið 1995 lækkuðu bæturnar niður fyrir lágmarkslaun, fyrst niður í 89% fyrir einhleypa og 60% fyrir sambúðarfólk árið 1998 og svo í 88% og 64% árið 2001.

Í kjölfar þess hófu samtök lífeyrisþega, bæði Öryrkjabandalag Íslands og samtök eldri borgara, harðari baráttu fyrir hækkun bótanna, sem skilaði nær jöfnun við lágmarkslaun fyrir einhleypa í aðdraganda Alþingiskosninga árið 2003. Hlutfallið fyrir sambúðarfólk var þá 77% og hækkaði smám saman upp í 82% árið 2007.

Síðan kom hrunið árið 2008, með miklu gengisfalli, verðbólguþroti og mikilli lækkun kaupmáttar og alvarlegum skuldavanda heimila. Stjórnvöld brugðust við því, undir forystu Jóhönnu Sigurðardóttur, með því að hækka óskertu bæturnar frá almannatryggingum um nálægt 20% frá 1. janúar 2009, með það að markmiði að halda lífeyrisþegum fyrir ofan fátæktarmörk í gegnum kreppuna (Stefán Ólafsson 2019). Niðurstaðan var sú að óskertar bætur einhleypra fóru um 15% yfir lágmarkslaun og fyrir sambúðarfólk tókst nánast að jafna bæturnar lágmarkslaunum (98%). Það er það hæsta sem þær bætur náðu á tímabilinu öllu, því eftir árið 2009 lækkaði hlutfall bótanna aftur, fyrst með því að lágmarkslaun hækkuðu meira á árunum 2010 og 2011 og síðan með því að stjórnvöld hafa tregast við að láta bætur TR fylgja lágmarkslaunum að fullu.

Þannig má sjá glögglega á myndinni að lífeyrisþegar sem hafa stólað að umtalsverðu leyti á lífeyri almannatrygginga (þ.e. þeir sem hafa minna úr lífeyrissjóðum) drógust aftur úr lágmarkslaunum á vinnumarkaði í kjölfar hámarksins sem náðist árið 2009. Ný lægð varð árin 2015 og 2016, en þá hækkuðu bætur einhleypra ellilífeyrisþega sem búa einir sem hluti af samþykkt breytinga til einföldunar á bótaflokkum almannatrygginga 2016, ásamt því að skerðingar voru auknar umtalsvert (eins og áður hefur verið frá greint). Sú breyting átti að tryggja lífeyrisþegum jöfnun við lágmarkslaunatryggingu á vinnumarkaði. Það hélt þó aðeins í tvö ár, því frá og með 2019 til 2021 skirrtust stjórnvöld enn á ný við að láta bætur TR hækka í takti við lágmarkslaun á vinnumarkaði, að yfirlögðu ráði að því er virðist. Því vantar nú um 5% upp á að óskertur lífeyrir fyrir einhleypa nái lágmarkslaunum og hvort hjóna/sambúðarfólks fær einungis um 76% af lágmarkslaunum á árinu 2021.

Samtök lífeyrisþega hafa því átt í erfiðleikum með að fá að halda jöfnuði óskertra bóta við lágmarkslaun á vinnumarkaði, þó lögin virðist eiga að tryggja það.<sup>19</sup> Raunar má segja að langtímaþróunin frá árinu 2009 sé meira og minna niður á við, eins og myndin sýnir, og heldur meira fyrir sambúðarfólk en einhleypa. Þessi þróun öll sýnir að við ramman reip hefur lengst af verið að draga og sérstök pólitísk áhrif eða að sérstakar aðstæður hafi þurft til að koma lífeyrinum lítillega upp fyrir lágmarkslaun.

Í þessu samhengi er rétt að hafa í huga að það er ekkert náttúrulegt mál að óskertur lífeyrir almannatrygginga megi ekki vera hærri en lægstu laun á vinnumarkaði, þó sumir stjórnmálamenn og hagfræðingar hafi oft talað þannig hér á landi. Oftast hefur rökstuðningurinn fyrir þessu sjónarmiði verið sá að það dragi úr vinnuvilja fólks og fjölgi lífeyrisþegum sem vilja frekar draga fram lífið á bótum en vinna, ekki síst hefur þessu verið beint að notkun örorkulífeyrisins. Þessi hugsun felur í sér þann dóm að fólk sem missir vinnugetu vegna heilsuþrengis snemma á lífsleiðinni verði þar með dæmt til að verða einnig tekjulægsti hópur samfélagsins til viðbótar við heilsuþrenginn. Í slíkum tilvikum er um að ræða gildismat en ekki náttúrulegt mál. Auk þess hafa kannanir meðal örorkulífeyrisþega og atvinnulausra ítrekað sýnt fram á mikinn vinnuvilja þessara hópa, enda er gildi vinnu mikið fyrir sjálfsvirðingu og þátttöku í samfélaginu.

Rétt er líka að hafa í huga í þessu samhengi að lægstu laun eru oft einungis fyrir skólafólk eða nýliða á vinnumarkaði (þar á meðal innflytjendur), sem svo vinna sig upp launastiga vinnumarkaðarins og njóta oft yfirborgana að auki. Öryrkinn sem ekki náði að safna umtalsverðum rétti í lífeyrissjóði fyrir heilsuþrengi er hins vegar fastur á lágmarkstaxtaviðmiðinu, sem illa heldur til lengdar, eins og hér hefur verið sýnt. Þar að auki er honum refsað harkalega með skerðingum lífeyris almannatrygginga ef hann skyldi hafa einhverja vinnugetu fyrir hlutastarf

<sup>19</sup> Sjá ítarlega umfjöllun Kolbeins H. Stefánssonar um sambærilega þróun hjá örorkulífeyrisþegum í skýrslunni "Lásar gera einungis gagn ef þeir eru læstir. Um 69. grein laga um almannatryggingar" (ÓBÍ 2020).

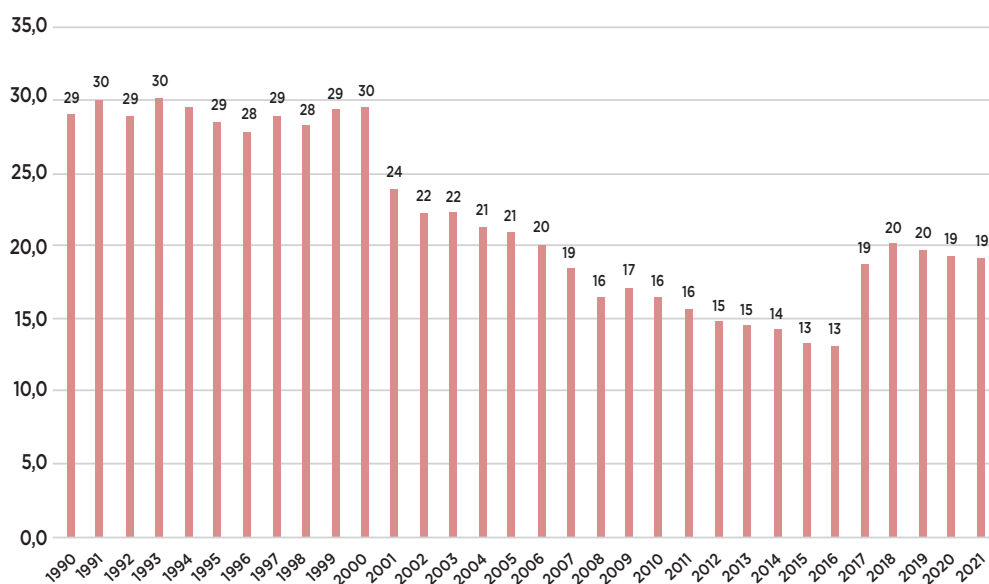
á sérstöku sviði, jafnvel svo að erfitt er að sjá að slík atvinnuþátttaka borgi sig. Á þessu sviði eru margir brestir í almannatryggingakerfinu ef markmiðið er að tryggja heilsulitlu fólki mannsæmandi afkomu og möguleika á þátttöku í samfélaginu, einnig með einhverri atvinnuþátttöku samhliða töku lífeyris.

Annað sem er rétt að skoða í þessu samhengi er munurinn á lífeyrisgreiðslum almanna-trygginga til hjóna/sambúðarfólks og einhleypra sem búa einir. Þessi munur er mikill á Íslandi samanborið við sumar nágrannaþjóðirnar og hann hefur verið mjög breytilegur yfir tíma, eins og mynd III.4 sýnir.

Á tímabilinu frá 1990 til 1999 var munurinn um 30%, sem segir að hjón eða sambúðarfólk fékk hvort um sig einungis um 70% af því sem einhleypir er þjuggu einir fengu. Rökin fyrir þessum mun eftir hjúskaparstöðu voru yfirleitt þau að sambúðarform fæli í sér samlegðaráhrif í framfærslukostnaði sem réttlætti lægri lífeyrir til framfærslu. Þetta er að vissu leyti gamaldags viðhorf, líkt og þegar enn var við lýði í örorkulífeyrisbótakerfinu að tengja lífeyri öryrkja í sambúð við tekjur makans. Ef makinn hafði þokkalegar tekjur þá rýrnaði lífeyrir þess heilsulausa og þar með sjálfstæði hans/hennar. Þetta var réttlætt með því að makinn gæti séð fyrir viðkomandi. Þetta fyrirkomulag var mjög umdeilt út frá mannréttindasjónarmiði um sjálfstæði einstaklinga og var lagt af á árinu 2008. Í samfélagi sem býr við nær jafna atvinnuþátttöku hjóna yfir stærstan hluta starfsferils eru slík sjónarmið úrelt, sérstaklega þegar slík mismunun verður mikil.

### Frávik ellilífeyrisþega frá lágmarkslaunum (%)

Munur sambúðarfólks og einhleypra



Mynd III.4 Munur á greiðslum til sambúðarfólks og einhleypra; sýnt sem hlutfall lágmarkslauna. Heimild: Sjá mynd III.3.

Raunar virðst hafa fjarð undan því sjónarmiði að skammta sambúðarfólki svona miklu minni lífeyri frá almannatryggingum en einhleyfum eftir árið 2000 (sbr. mynd III.4), því þá dró úr muninum reglulega allt til ársins 2016, er munurinn var kominn niður í 13% (sambúðarfólk fékk þá 87% af því sem einhleypir fengu). Þó var með breytingu almannatryggingalaganna sem gerðar voru 2016 (og áttu fyrst og fremst að vera til að einfalda kerfið) gengið enn á ný á hlut sambúðarfólks, með því að auka muninn aftur upp í 19-20% sem haldist hefur til þessa árs (sambúðarfólk fær nú um 80% af því sem einhleypir fá).

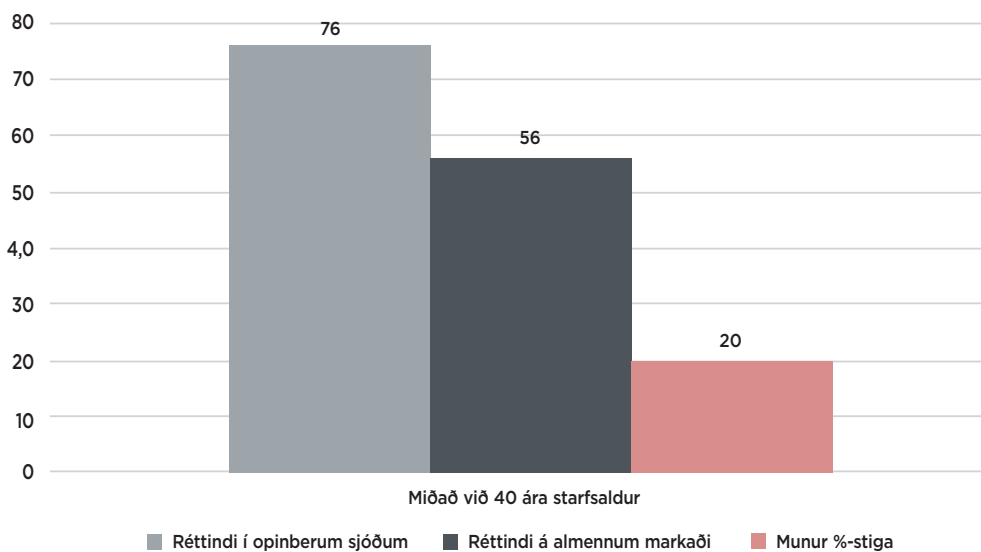
Óskertur ellilífeyrir almannatrygginga fyrir einhleypa sem búa einir var hækkaður til jafns við lágmarkslaun (en ekkert fyrir sambúðarfólk) árið 2016-17. Á hinn bóginn máttu flestir lífeyrisþegar almannatrygginga setta sig við auknar skerðingar og skertan hlut sambúðarfólks (sbr. mynd III.3). Þannig hefur það oft verið þegar stjórnvöld láta undan kröfum um umbætur á almannatryggingakerfinu að þau bæta á einu sviði en rýra réttindi um leið á öðru, þannig að heildarábatinn verður takmarkaðri en virðist við fyrstu sýn.

Þessi munur milli þeirra lífeyrisþega sem búa einir og í sambúð virðist vera heldur mikill miðað við það sem tíðkast í öðrum vestrænum lífeyriskerfum. Hjá skerðingaglöðum Áströlum er þessi munur á bilinu 10-11%, eða um helmingur af því sem tíðkast á Íslandi. Í Svíþjóð er munurinn eftir hjúskaparstöðu um 9%. Mikið álitamál er hversu mikill svona munur ætti að vera en þróunin yfir tíma og viðvarandi mikil óánægja meðal sambúðarfólks með lífeyriskjör sín bendir til að þessi munur sé of mikill á Íslandi. Rétt er að hafa í huga í þessu sambandi að konur safna oftari upp minni réttindum í lífeyrissjóðum vegna skertar atvinnuþátttöku sem tengist barneignum og einnig vegna þess að konur eru mun oftari í lægra launuðum störfum en karlar. Sá munur á lífeyriskjörum bætist við muninn á réttindum sem er í lífeyrissjóðum á almennum markaði og í opinbera geiranum.

### III.2.2 Munur lífeyriskjara milli opinberra geirans og starfsmanna á almennum markaði

Annar munur sem tíðkast hefur lengi innan lífeyriskerfisins er mikill munur á lífeyriskjörum opinberra starfsmanna og starfsmanna á almennum markaði. Þessi munur kemur fram í því að uppsöfnun réttinda á hverju ári í fullu starfi er um 1,9% í lífeyrissjóðum opinberra starfsmanna en einungis um 1,4% á almennum markaði. Fyrir jafn langan starfsferil verður því munur á réttindum til lífeyrisgreiðslna eins og sýndur er á mynd III.5.

Uppsöfnun réttinda í opinberu og almennu lífeyrissjóðunum (% af iðgjalastofni/meðal ævilaunum). Kerfið til 2016.



**Mynd III.5** Munur á réttindauppsöfnun í lífeyrissjóðum opinberra geirans og á almenna markaðinum. Kerfið eins og það var til 2016. Hlutfall lífeyrisréttinda af þeim launum sem iðgjald var greitt af á fullum 40 ára starfsferli.

Eftir 40 ára fullan starfsferil getur opinber starfsmaður vænst þess að fá í lífeyri um 76% af meðallaunum starfsferilsins sem iðgjald var greitt af, en starfsmaður á almennum markaði einungis um 56%. Þetta er verulegur munur á lífeyriskjörum.<sup>20</sup>

Almannatryggingar draga hins vegar úr þessum mun með því að þær greiða meira til þeirra sem hafa minna úr lífeyrissjóði, en þær jafna þetta þó ekki nema að hluta, eins og nú er (sjá nánar í kaflahluta III.2.3). Jöfnunin er meiri í allra lögstu tekjuhópum en eftir að fólk er komið með yfir 500.000 krónur á mánuði úr lífeyrissjóði þá er munurinn meira og minna eins og sýnt er á myndinni.<sup>21</sup> Við tekjurnar geta svo bæst atvinnutekjur og fjármagnstekjur sem skerða lífeyri almannatrygginga (TR), auk greiðslna af séreignasparnaði sem ekki skerða lífeyri TR.

Árið 2016 var gerð breyting á iðgjöldum á almennum markaði sem miðaði að því að jafna lífeyriskjörin hvað réttindaávinning snertir milli starfsmanna á almennum markaði og í opinbera geiranum, jafna upp á við. Þessi breyting var innleidd á tveimur árum og var því orðin fullgild frá og með árinu 2018.<sup>22</sup> En það mun taka hátt í 40 ár til viðbótar þar til hún verður farin að skila sér að fullu í jöfnun réttinda milli þessara geira vinnumarkaðarins.

Þetta dregur athygli að því að lífeyriskjör á almennum markaði eru enn og verða næstu áratugina talsvert lakari en í opinbera geiranum. Einfaldasta leiðin til að jafna þetta hraðar er að framlag almannatrygginga til lífeyriskjara aukist frá því sem nú er, með minni skerðingum gagnvart tekjum úr lífeyrissjóðum og þar með hærri greiðslum til þeirra sem minna hafa úr lífeyrissjóðum.

### III.2.3 Ófullnægjandi uppsöfnun réttinda í lífeyrissjóðum á almennum markaði

Í merkilegri skýrslu frá árinu 2014, *Nægjanleiki lífeyrissparnaðar* eftir Stefán Halldórsson, Bjarna Guðmundsson, Björn Z. Ásgrímsson, Björn Bennowitz og Karen Íris Bragadóttur, sem unnin var í samvinnu við OECD og útgefin af Fjármálaeftirlitinu, kemur fram að þrátt fyrir að formlegt lífeyrisloforð lífeyrissjóðanna á almennum markaði sé 56% af meðallaunum starfsævinna þá vantar stundum talsvert uppá að núverandi lífeyrisþegar og þeir sem fara munu á lífeyri á næstu árum ná þessu marki í réttindauppsöfnun.

Ástæður þessa geta tengst óreglulegum vinnuferli, það er að ekki takist að ná 40 ára iðgjaldagreiðslum af fullum launum til íslensku lífeyrissjóðanna (rof koma í starfsferil af ýmsum ástæðum, t.d. ef einungis voru unnin hlutastörf um tíma, hlé var gert vegna menntunar, veikinda eða barneigna, viðkomandi bjó erlendis hluta af starfsævinni o.fl.). Auk þess skiptir máli í þessu samhengi að lífeyrissjóðirnir sem stofnaðir voru í kjölfar kjarasamningana 1969 og tóku til starfa 1970 voru framanaf með ófullnægjandi réttindauppsöfnun og ávöxtun fyrsta áratuginn (sjá Gylfi Magnússon, “Söguleg ávöxtun lífeyrissjóða”, 2013).

<sup>20</sup> Þetta fyrirkomulag var ekki síst til að bæta opinberum starfsmönnum það að hafa lægri laun en tíðkuðust á almennum markaði, sem lengi vel nam um 15-20%. Lífeyrisloforðin um 76% og 56% af meðalævitekjum eru auðvitað væntigildi, því margt getur orðið til þess að þessi markmið náist ekki.

<sup>21</sup> Nú á dögum fá betur settir opinberir starfsmenn (háskólamenntað fólk, embættismenn, stjórnendur) hærri lífeyrishlutfall af lægri launum en tíðkast fyrir sambærileg störf á almennum markaði. Hins vegar er stærsti hluti opinberra starfsmanna nú fólk með lægra menntastig og ófaglært fólk sem býr við lægri laun en fólk á almennum markaði, til dæmis starfsfólk við umönnun, leikskóla, kennslu í grunnskólum og ýmsa þjónustu. Úr þessum hópum opinbera geirans koma einnig fórnarlömb ófullnægjandi viðbóta almannatrygginga við lágan lífeyri úr lífeyrissjóðunum (sem stafar af lágum launum), ásamt láglaunafólki af almennum markaði. Rétt er því að hafa í huga að staða opinberra starfsmanna er ólík eftir hvort um er að ræða hærri eða lægri tekjuhópa.

<sup>22</sup> Í dag er verið að heimila aukna notkun hluta lífeyrissparnaðarinnar (þ.e. hækkun iðgjaldanna sem innleidd var 2016-18, „tilgreinda séreign“) til að greiða niður húsnæðisskuldur. Ef mikil brögð verða að slíkrí notkun mun það koma niður á jöfnun lífeyriskjara milli opinbera og einkageirans sem að var stefnt með hækkun iðgjaldanna. Ef fólk kys að taka alla hækkunina sem „tilgreinda séreign“ eða almennan séreignasparnað frekar en að setja hana alla í samtryggingu næst ekki sú jöfnun á lífeyriskjörum milli opinbera og einkamarkaðarinnar sem að var stefnt.

Iðgjöld voru auk þess í fyrstu ekki greidd af öllum launum, heldur einungis af dagvinnulaunum. Það var ekki fyrr en undir árið 1990 að farið var að greiða af heildarlaunum (yfirvinnutekjur og yfirborganir meðtaldar). Þá var nokkuð um það á fyrri árum að menn kæmu sér undan því að greiða iðgjöld, sem nokkuð algengt var meðal sjálfstætt starfandi einstaklinga. Loks voru iðgjöld framanaf full lág miðað við lífeyrisloforð. Þetta lagaðist sem sagt eftir 1990. Síðan eru einungis rúm 30 ár sem buðu upp á nær fulla uppsöfnun réttinda í lífeyrissjóðunum, að fyrri markmiðinu (56% af meðalævilaunum). Jafnvel þó menn hafi greitt iðgjöld af fullum launum frá þeim tíma þá vantar enn um 10 ár í fulla réttindaávinnslu og síðan eru margir að fara á lífeyri enn þann dag í dag og á næstu 15-20 árum sem eru af ofangreindum sökum með ófullnægjandi uppsöfnun til að ná þessu lífeyrisloforði um 56% af meðallaunum starfsævinnar. Og þá á enn eftir að vinna upp jöfnunina við opinbera starfsmenn sem hófst 2016-2018. Það eru því ýmis atriði sem skýra ófullnægjandi uppsöfnun lífeyrisréttinda í lífeyrissjóðunum á almennum markaði - og þar með þörf fyrir viðbætur frá almannatryggingum.

Í skýrslunni *Nægjanleiki lífeyrissparnaðar* (2014) er beitt vandaðri aðferð OECD við að kanna uppsöfnun réttinda í lífeyrissjóðum eins og þau stóðu í lok árs 2012 hjá þeim sem þá voru að greiða í lífeyrissjóð og síðan var lífeyrissparnaðurinn framreiknaður fyrir hvern og einn þeirra upp í fullan starfsferil, til að fá væntan lífeyri í hlutfalli við meðaltekjur og lokalaun. Þá var einnig skoðað hverju lífeyrir almannatrygginga og séreignasparnaður bætir við.

Þessi rannsókn sýndi meðal annars að um þriðjungur (32%) þeirra sem voru að greiða í lífeyrissjóð á árinu 2012 munu ekki ná 56% af meðaltekjum starfsævinnar frá lífeyrissjóðunum, af ofangreindum ástæðum. Aðrir fá meira en 56%, þannig að þarna er talsverður ójöfnuður í útkomum. En þegar munur starfsmanna í opinbera geiranum og á almennum markaði er skoðaður kemur fram að **um 41% starfsmanna í einkageira ná ekki 56% markinu en einungis 9% opinberra starfsmanna eru í þeirri stöðu**. Meðal lífeyrishlutfall af meðalævitekjum frá lífeyrissjóðum stoðar 2 er 84% í opinbera geiranum en 59% í einkageiranum (*Nægjanleiki lífeyrissparnaðar*, bls. 23 og 24). Þetta sýnir, auk munarins sem er á lífeyriskjörum opinberra og annarra starfsmanna á vinnumarkaði, að óregla og frávik í starfsferli skipta miklu máli fyrir endanleg lífeyriskjör einstaklinga. Vegna veikari réttindastöðu fólks á almennum markaði hafa slík frávik mun meiri áhrif þar.

Ef aðeins er litið til þeirra sem fá megnið af lífeyri sínum úr lífeyrissjóðum á almennum markaði (það er 90% eða meira) þá sýnir skýrslan *Nægjanleiki lífeyrissparnaðar* að þeir fá að meðaltali 54% af meðalævitekjum sínum í lífeyri frá lífeyrissjóðum og um 55% þeirra eru undir 56% markmiðinu. Þetta er algengara meðal eldri einstaklinga (75% hjá þeim sem eru 60-64 ára en um 41% hjá fólki á aldrinum 35 til 39 ára (*Nægjanleiki lífeyrissparnaðar*, bls. 28).

Lífeyrisgreiðslur frá almannatryggingum bæta þennan mun á lífeyri starfsmanna í opinbera og einkageirunum, en þó ekki að fullu. Miðað við tölur úr skýrslunni *Nægjanleiki lífeyrissparnaðar* (bls. 30) þá lækkar munurinn **einungis um þriðjung að meðaltali**, fer úr um 25% af meðalævitekjum í um 16% þegar lífeyrisgreiðslur frá almannatryggingum bætast við. Þetta er svo meira en meðaltalið hjá tekjulægstu lífeyrisþegunum og minna hjá þeim tekjuhærri. Þarna væri auðvitað hægt að beita almannatryggingum af meiri þunga til að jafna betur þennan stóra mun lífeyriskjara sem er hjá starfsmönnum í opinbera geiranum og á almennum markaði einkageirans. Þetta er munur sem mun vera til staðar í áratugi til viðbótar - í minnkandi mæli þó þegar á líður.

Réttindi í lífeyrissjóðum á almennum markaði ráðast almennt af skilgreindum iðgjöldum (SI) en ekki af skilgreindum réttindum (SR) eins og er í lífeyrissjóðum opinberra starfsmanna.<sup>23</sup> Þetta er aðstöðumunur, líkt og árlega réttindauppsöfnunin (1,9% á móti 1,4%). Lífeyrissjóðir á almennum markaði hafa stefnt að því að veita 56% af meðalævilaunum sem iðgjöld eru greidd af (og 72-76% eftir tæp 40 ár). Ef ávöxtun mistekst þá geta lífeyrissjóðirnir ekki staðið við þetta loforð og þurfa að skerða greiðslur eða hækka lífeyristökualdurinn.

Í opinbera geiranum fær starfsfólk í fullu starfi fulla uppsöfnun réttinda upp í 76% meðalævitekna, hvort sem ávöxtun gengur vel eða illa. Ríkið og sveitarfélög (atvinnurekendur opinberra starfsmanna) ábyrgjast þessi réttindi og greiða því það sem uppá kann að vanta í opinberu sjóðunum þegar kemur að greiðslu lífeyris.<sup>24</sup> Sem stendur er mikill halli á opinberu lífeyrissjóðunum sem veita þessi góðu réttindi (sjá nánar um það í skýrslunni Árangur Íslenska lífeyrissjóðakerfisins, eftir Stefán Andra Stefánsson og Stefán Ólafsson, 2020).

Þó hækkan iðgjalda til lífeyrissjóða á almennum markaði 2016 til 2018 (upp í 15,5%) hafi verið mikilvægt skref til jöfnunar lífeyriskjara almenna markaðarins í átt opinbera geirans, er rétt að ítreka að það mun taka hátt í 40 ár til viðbótar að komast að fullu til framkvæmdar með jafnri uppsöfnun réttinda. Á meðan þarf hlutverk almannatrygginga að vera veigamikil.

### III.3 Skerðingar – ítarlegri greining

Hér hefur verið sýnt að skerðingar vegna tekjutenginga eru óvenju miklar á Íslandi og það er í reynd mikið frávik íslenska velferðarkerfisins frá norræna velferðarlíkaninu. Nú verður nánar sýnt hvernig virkni skerðinganna er, sérstaklega í samspili tekna frá lífeyrissjóðum og almannatryggingum (TR), sem eru þeir tekjuþættir er skipta þorra lífeyrisþega mestu máli (sjá nánar um það í kafla IV).

Mynd III.6 sýnir nánar hvernig greiðslur frá TR til öryrkja og ellilífeyrisþega breytast eftir því sem lífeyrir frá lífeyrissjóðum hækka (lárétti ásinn). Þetta sýnir í reynd framkvæmd skerðinganna vegna framlags lífeyrissjóðanna. Hjá ellilífeyrisþegum lækka greiðslur TR jafnt og þétt frá 25.000 króna frítekjumarkinu uns þær fjara út þegar lífeyrir frá lífeyrissjóði nær um 600.000 krónum á mánuði. Á upplýsingablöðum TR í viðauka við skýrsluna má sjá nánar hvernig þetta kemur fram í einstökum bótaflokkum, bæði hjá örorku- og ellilífeyrisþegum.

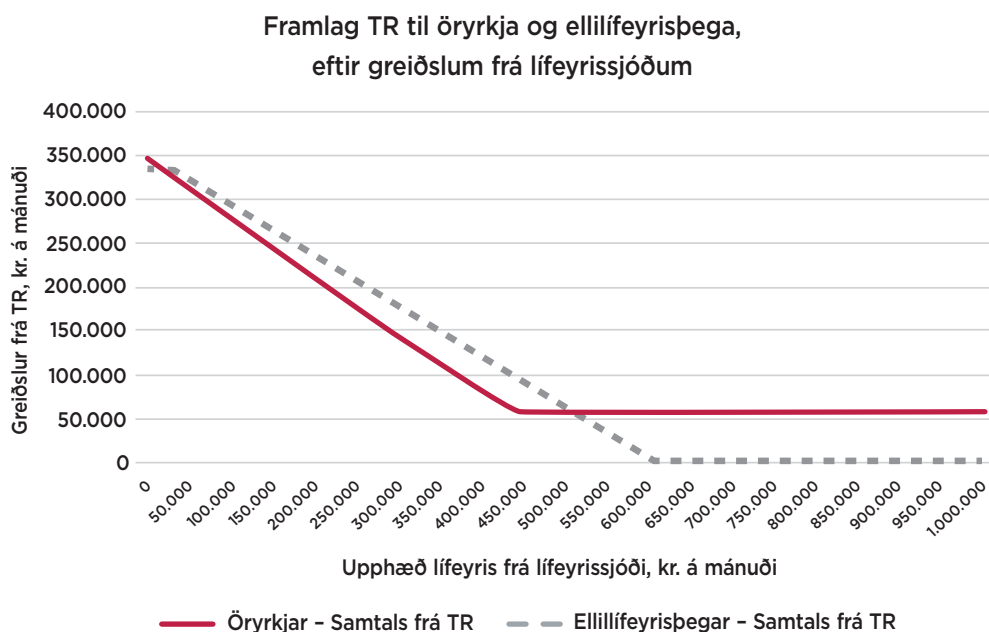
Hjá örorkulífeyrisþegum er myndin svolítið frábrugðin, enda búa þeir enn við skipulag bótaflokka almannatrygginga sem var í gildi hjá ellilífeyrisþegum til ársins 2016. Miðað er við örorkulífeyrisþega sem hefur fengið örorkumat á miðjum starfsferli (við 40 ára aldurinn), en þá hefur aldursbundna uppbótin lækkað úr rúmum 49.000 krónum í rúmar 7.000 krónur á mánuði. Greiðslur til öryrkja eru ívið hærri innan 25.000 króna frítekjumarkisins (vegna aldursbundnu uppbótarinnar – og væru enn hærri ef viðkomandi hefði fengið örorkumat fyrr á ævinni). Síðan fá öryrkjar minna en ellilífeyrisþegar frá TR allt upp að 500.000 króna greiðslu úr lífeyrissjóði (svarta línan á myndinni), en þá hætta greiðslur til öryrkja frá TR að skerðast (örorkulífeyrisþegar halda grunnlífeyrinum og aldursbundnu uppbótinni alveg óháð upphæð tekna þeirra frá lífeyrissjóði, líkt og gildi um grunn ellilífeyrinn til 2016). Þannig halda örorkulífeyrisþegar 57.316 krónum á mánuði frá TR áfram þó greiðslur til þeirra úr lífeyrissjóðum haldi áfram að hækka, en allar greiðslur TR til ellilífeyrisþega fjara út við 600.000

<sup>23</sup> Skilgreind réttindi eru að vísu einungis í B-deild Lífeyrissjóðs opinberra starfsmanna, sem hefur verið lokað síðan fyrir aldamót, en A-deildin er hins vegar með sömu uppsöfnun réttinda. Þá er greitt hlutfall af föstum launum í B-deild en af heildarlaunum í A-deild.

<sup>24</sup> Ríkið hefur nýlega samið um að draga sig út úr ábyrgðinni á réttindum í A-deildinni en lagði fram sjóð til að baktryggja getu deildarinnar til að standa við lífeyrisloforð, að minnsta kosti tímabundið. Iðgjöld til A-deildar (ásamt ávöxtun) eiga til lengri tíma að standa að standa undir lífeyrisgreiðslum A-deildarinnar, sem nálgast þar með skipanina sem er í lífeyrissjóðum á almennum markaði.



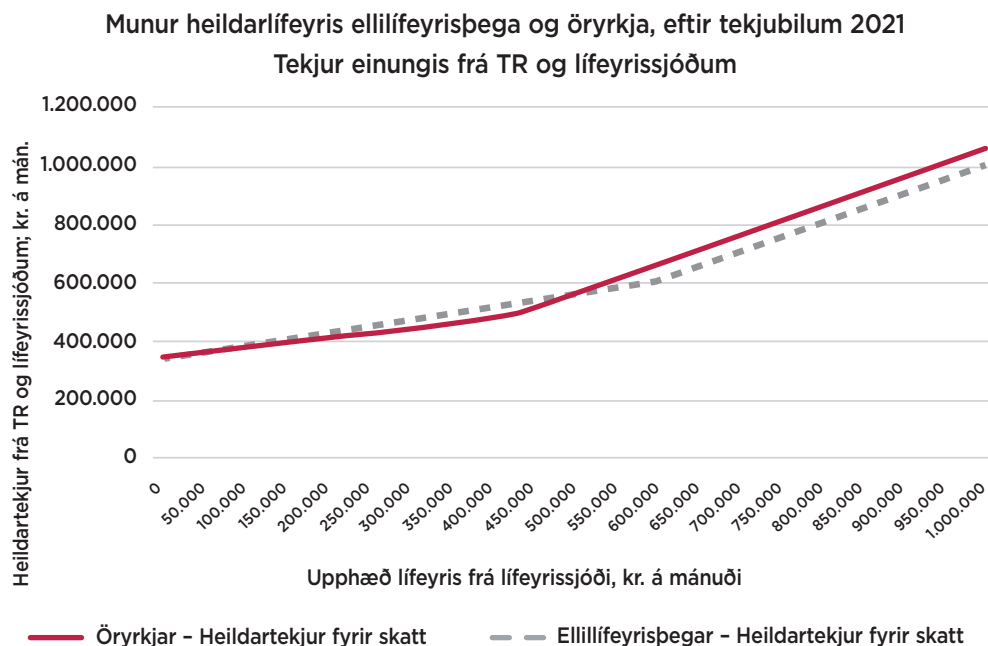
króna greiðslur úr lífeyrissjóðum (brotna línan á myndinni). Þessi munur er afleiðing þeirra breytinga sem gerðar voru á fyrirkomulagi ellilífeyris TR árið 2016, en fram að þeim tíma var lítill munur á greiðslufyrirkomulagi elli- og örorkulífeyrisþega (nema helst hvað varðar aldursbundnu uppbótina).



**Mynd III.6** Samspil TR og lífeyrissjóða: Framlag TR til öryrkja og ellilífeyrisþega, eftir tekjum frá lífeyrissjóði; krónur á mánuði árið 2021. Miðað er við að öryrki hafi fengið örorkumat við 40 ára aldur. Heimild: TR.

Á mynd III.7 má sjá hvernig samspil TR og lífeyrissjóða skilar heildarlífeyristekjum til beggja hópa lífeyrisþega og um leið má sjá þar vísbendingu um hvernig breyting ellilífeyrisins hjá TR kemur út í samanburði við lífeyriskjör öryrkja – eins og þau endurspeglast í heildarlífeyri (svo geta lífeyrisþegar einnig haft atvinnutekjur og fjármagnstekjur, eins og sýnt er í næsta kafla). Þetta eru samanlagðar greiðslur beggja meginstoða lífeyriskerfisins (TR og lífeyrissjóða).

Eins og sjá má eru ellilífeyrisþegar með hærri lífeyristekjur en öryrkjar þegar tekjur frá lífeyrissjóðum eru á bilinu 25.000 kr. á mánuði til um 500.000 króna (mestu munar um 40.000 kr. við 400 þúsund krónur frá lífeyrissjóði), en eftir það eru öryrkjar með hærri samanlagðar lífeyrisgreiðslur, sem nemur upphæð grunn örorkulífeyrisins og aldursbundnu uppbótinni (alls um 57.000 krónur miðað við örorkumat við 40 ára aldur). Hins vegar er þess að geta að flestir örorkulífeyrisþegar eru með tekjur frá lífeyrissjóðunum fyrir neðan 550.000 krónur á mánuði og því má segja að þeir fari halloka út úr þessum samanburði.



**Mynd III.7** Munur heildarlífeyris örorku- og ellilífeyrisþega, eftir upphæð lífeyris frá lífeyrissjóði. Aldursuppbót miðast við að örorkumat hafi fengist við 40 ára aldur, nálægt miðjum starfsaldri. Heimild: TR.

Breytingin sem gerð var á ellilífeyrinum hjá TR árið 2016 fól í sér hækkun skerðingarhlutfalls og minnkun frítekjumarka. Á hinn bóginn var lágmarks framfærsluuppbótin felld inn í grunnlífeyrinn. Hún bar áður 100% skerðingu (króna á móti krónu) en skerðingarhlutfall þar fóru niður í 45% fyrir sambúðarfólk og allt að 57% fyrir einhleypa. Sú aðgerð gerði meira en að vega upp auknu skerðingaráhrifin af hærri skerðingarhlutfalli og þrengri frítekjumörkum og skilaði ellilífeyrisþegum þeirri hóflegu kjarabót umfram lágtekju öryrkja sem mynd III.7 sýnir, en öryrkjar með meira en 500 þúsund úr lífeyrissjóði halda hins vegar betri lífeyriskjörum (og enn frekar ef þeir hafa orðið öryrkjar við tvítugt en ekki við 40 ára aldurinn eins og gert er ráð fyrir á mynd III.7).

Ef öryrkjar myndu samþykkja samsvarandi breytingar og ellilífeyrisþegar fengu 2016 myndi lífeyrir lágtekju öryrkja hækka um allt að 40.000 krónur á mánuði en lækka um 57.000 krónur hjá þeim sem eru með meira en 600.000 frá lífeyrissjóði.

### III.3 Er ríkið helsti lífeyrisþegi lífeyrissjóðanna?

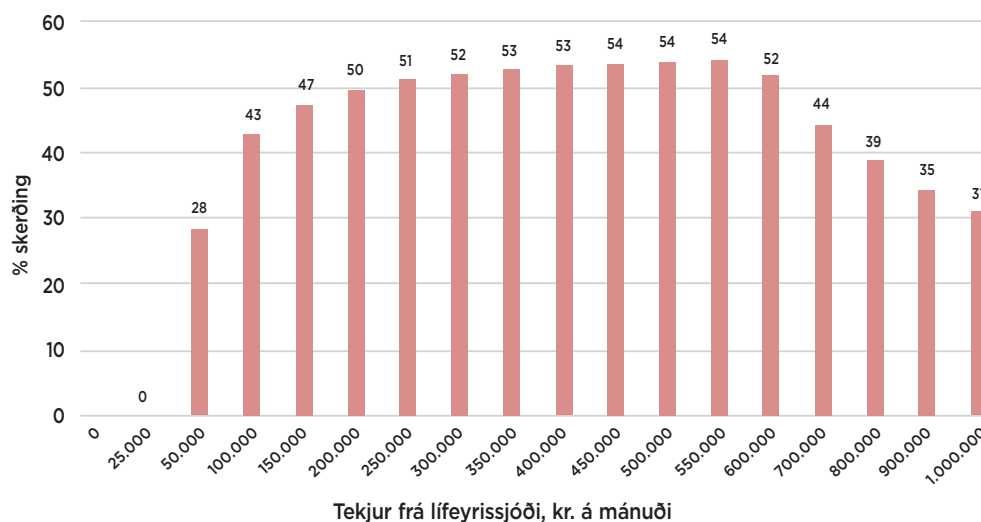
Mynd III.8 sýnir umfang skerðinga á ellilífeyri frá TR (í %) eftir tekjum frá lífeyrissjóði (á 50.000 króna tekjubilum). Mikill meirihluti eldri borgara er með tekjur frá lífeyrissjóði á bilinu 250.000 í átt að 600.000 kr. á mánuði og örorkulífeyrisþegar eru lægri, oftast á bilinu 200.000 til 550.000 kr. (skv. tölum úr skattagögnum sem sýnd eru í næsta kafla). Þetta þýðir að fólk úr þessum hópum býr við á bilinu 50% til 54% skerðingar á lífeyri frá almannatryggingum, vegna þessara tekna frá lífeyrissjóðum. Sem sagt, einungis tæpur helmingur af þessum tekjum af skyldusparnaði í lífeyrissjóðum nýtist fólki til beinna kjarabóta (fyrir skatt), en rúmur helmingur fer í að spara ríkinu útgjöld til almannatrygginga, með skerðingarreglum tekjutenginganna hjá TR.

Að vissu leyti er þetta samsvarandi því að ríkið sé helsti lífeyrisþegi lífeyrissjóðanna. Ríkið losar sig hratt undan lífeyrisgreiðslum þegar fólk fær meira úr lífeyrissjóðunum og færir lífeyrisgreiðslur þar með í auknum mæli yfir á skyldusparnað lífeyrisþeganna sjálfra - jafnvel þó fólk sé að fá tiltölulega lágar greiðslur frá lífeyrissjóðum.

Í sjálfu sér þarf það ekki að vera með öllu óeðlilegt að slíkt gerist að einhverju leyti, ef menn eru á annað borð með tekjutengingar í almannatryggingakerfum. En þegar það gerist við mjög lágar tekjur úr lífeyrissjóðum (200.000 til 550.000 krónur á mánuði) þá horfir málið öðru vísi við. Þá fá sjóðfélagar lífeyrissjóðanna ekki að njóta skyldusparnaðar síns í lífeyrissjóðum í nægilegum mæli til eigin kjarabóta.<sup>25</sup>

### Skerðing hjá TR sem % lífeyrissjóðstekna, eftir tekjubilum

Einhleypur ellilífeyrisþegi, með tekjur einungis úr lífeyrissjóði og TR



Mynd III.8 Skerðingar ellilífeyris TR vegna lífeyris frá lífeyrissjóðum (í % af lífeyrissjóðstekjum), eftir tekjubilum greiðslna frá lífeyrissjóðum. Heimild: *Reiknivél TR*.

Til lengri tíma má ætla að um helmingur af eignum lífeyrissjóðanna sem fer til greiðslu lífeyris komi frá iðgjöldum en hinn helmingurinn komi frá ávöxtun lífeyrissjóðanna á iðgjöldunum - þetta sveiflast með ávöxtunarskilyrðum sem sjóðirnir geta nýtt sér frá ári til árs. Þegar rúmur helmingur eigna lífeyrissjóðanna rennur ekki beint til kjarabóta lífeyrisþega lífeyrissjóðanna þá er það ígildi þess að ríkið fái til sín meira en sem svarar ávöxtunarhluta lífeyrissjóðanna - sem er mjög mikið í öllu samhengi.

Rúmur helmingur eigna lífeyrissjóðanna, sem er ekki fjarri langtíma árangri sjóðanna við ávöxtun lífeyrissparnaðarinnar, fer þannig til að spara ríkinu útgjöld í almannatryggingakerfinu. Það eru á sinn hátt kjarabætur fyrir ríkið. Eins og sýnt var á mynd II.5 þá er íslenska ríkið með ein allra lægstu opinber útgjöld vegna greiðslna ellilífeyris í hópi OECD-ríkjanna. Ísland ver um 2,6% af landsframleiðslu í þann lið en meðaltal OECD-ríkjanna er um 7%. Hinar norrænu þjóðirnar verja á bilinu 6,6% til um 11% af landsframleiðslu sinni í opinber útgjöld vegna ellilífeyris.

<sup>25</sup> Í grein frá 2018 kemst Gylfi Magnússon prófessor að þeirri niðurstöðu að fyrir þá sem fá á bilinu 25 til 557 þúsund krónur á mánuði frá meðallífeyrissjóði þá megi líta svo á að öll raunávöxtun lífeyrissparnaðar þeirra síðastliðin 21 ár renni í ríkissjóð, vegna skerðinganna í almannatryggingakerfinu. Sjá umfjöllun um þetta atriði í grein Gylfa, Ávöxtun og áhætta íslenskra lífeyrissjóða 1993-2017, í *Timarit um viðskipti og efnahagsmál*, árg. 15, nr. 2, 2018, bls. 142.

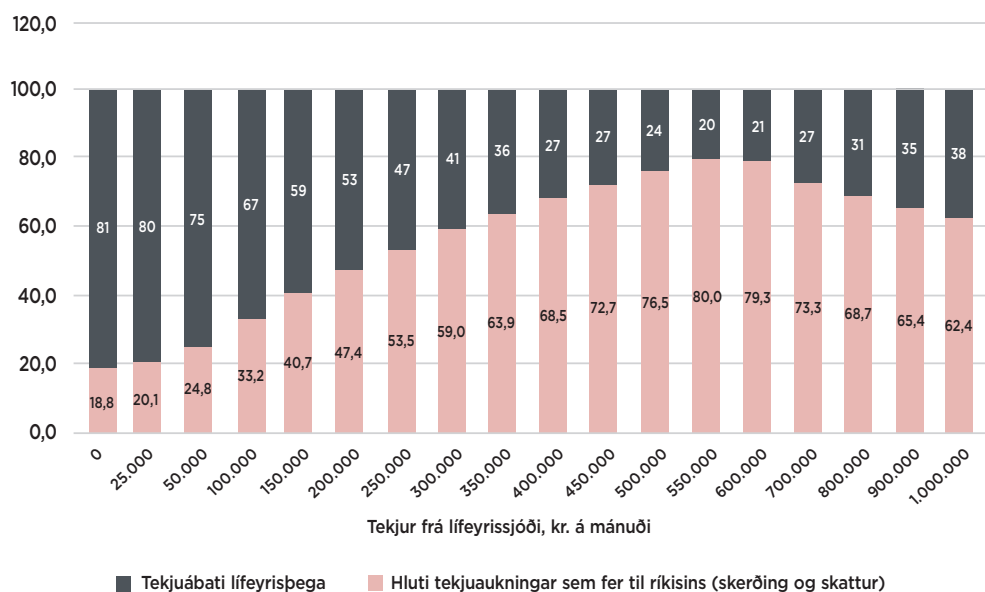
Þetta er einmitt til marks um hvernig lífeyrissparnaður lífeyrissjóðanna nýtist ríkinu óbeint til að spara ríkisútgjöld í almannatryggingakerfinu. Hluttur ríkisins í útgjöldum vegna örorkulífeyris er meiri, enda safnar fólk sem missir heilsu og vinnugetu snemma á ævinni minni réttindum í lífeyrissjóðum. En að öðru leyti virkar kerfið að mestu á svipaðan hátt fyrir örorku- og ellilífeyrisþega.

Önnur leið til að líta á þetta er að framlag almannatryggingakerfisins til greiðslu ellilífeyris sé of lítið, samanborið við önnur lönd og að teknu tilliti til almennt lágra tekna þorra lífeyrisþega. Þó að það framlag renni að stærstum hluta til þeirra sem litlar tekjur hafa úr öðrum áttum (frá lífeyrissjóðum eða af atvinnu eða eignum) þá gerir ofnotkun skerðingarreglnanna það að verkum að virkni lífeyriskerfisins nýtist lífeyrisþegum í of litlum mæli til kjarabóta.

En þá er ekki öll sagan sögð, því þessu til viðbótar tekur ríkið til sín tekjuskatt af lífeyristekjunum, sem á sinn hátt eykur enn ábatann sem ríkið hefur af sparnaðinum í lífeyrissjóðunum og ávöxtun hans.

Samanlögð áhrif af skerðingum og tekjusköttum ríkisins af auknum greiðslum til ellilífeyris úr lífeyrissjóðum má sjá á mynd III.9.

Skipting ábata af auknum greiðslum frá lífeyrissjóði  
Hluttur ríkisins og lífeyrisþegans 2020



Mynd III.9 Ábati ríkis og lífeyrisþega af lífeyrisgreiðslum frá lífeyrissjóðum eftir skerðingar og skatt. Sýnt eftir tekjubilum greiðslna frá lífeyrissjóðum. Heimild: TR.

Á lárétta ásnum eru tekjur frá lífeyrissjóðum, eftir 50.000 króna tekjubilum að 600.000 krónum á mánuði en eftir það hækka bilin um 100.000 krónur. Súlurnar sýna hins vegar hvernig ábatinn af hækkanði tekjum úr lífeyrissjóðum skiptist í ráðstöfunartekjur lífeyrisþegans (ljósi súlnahlutinn) og í skatta og skerðingar sem einkum nýtast ríkinu (svarti súlnahlutinn).

Skatta og skerðingaráhrifin fara hæst í um 80%, rétt áður en framlag almannatrygginga fjarar út við 600.000 króna markið. Þegar tekjur frá lífeyrissjóði eru komnar upp í um 250.000 krónur á mánuði er hlutur ríkisins 53,5% og hækkar svo stig af stigi upp í 80% við 550-600.000 krónur. Eftir það lækkar hlutfallið á ný því það sem ekki fæst frá TR (óskertur lífeyrir almannatrygginga) vegur minna og minna af hækkandi tekjum frá lífeyrissjóðum, en á hinn bóginn hækkar skattbyrðin lítillega með hækkandi tekjum.

Það sem rennur til ríkisins í formi tekjuskatts og skerðinga á móttframlagi almannatrygginga má jafna við jaðarskatta, sem alla jafna vísa til hæstu raunálagningar í tekjuskattkerfi. Hæsta álagningarþrepið í tekjuskattinum er nú 46,25%. Ætla mætti að þetta væri jaðarskattur þeirra tekjuhæstu í samfélaginu, það er skattur á síðustu krónurnar sem bætast við tekjur þeirra. En frá því dragast svo persónuafsláttur og aðrir frádráttarliðir. Þá er þess einnig að gæta að hátekjuhópar hafa umtalsverðar fjármagnstekjur sem bera lægri skatt en lífeyrir og atvinnutekjur, eða um 22% og það eru yfirleitt síðustu krónurnar sem bætast við reglulegar atvinnutekjur þeirra. Raunskattlagning tekjuhæsta eina prósentisins í tekjustiganum er um 26% heildartekna, samkvæmt gögnum Ríkisskattstjóra (sjá kafla V). Það er hlutur ríkisins af tekjum þeirra sem hafa um 2,5 milljónir á mánuði eða meira.

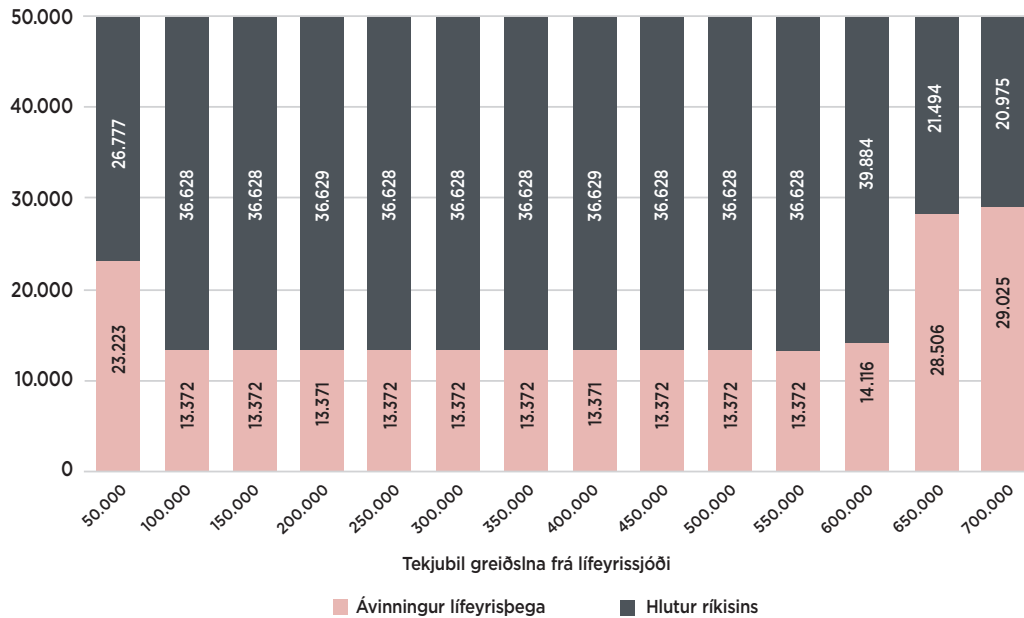
Ef við skoðum 50% til 80% hlut ríkisins af auknum lífeyristekjum frá lífeyrissjóðum, í sam-  
anlagða skatta og skerðingar, þá er þarna gríðarlegur munur á meðferð ríkisins á lífeyrisþeg-  
um með lágar tekjur og hátekjufólki samfélagsins, þeim síðarnefndu í hag, eða 26% á móti  
50-80%.<sup>26</sup> Allt að 80% ígildi jaðarskatts til ríkisins sem leggst á lífeyrisþega með tiltölulega  
lágar tekjur er óeðlilega hátt á alla mælikvarða, ef hliðsjón er höfð af skattafræðum og sjónar-  
miðum um sanngirni - að ógleymdum samanburði á skattbyrði hátekjufólks og lífeyrisþega.  
Þetta verður sérstaklega ámælisvert þegar það leggst með mestum þunga á lífeyrisþega er hafa  
tekjur sem eru vel undir meðaltekjum í samfélaginu, eins og nú er raunin.

Á mynd III.10 má sjá dæmi um hvernig skerðingar og skattur ríkisins leika lágtekju-lífeyris-  
þega. Myndin sýnir hvernig ávinningur af hverjum 50.000 króna viðbótartekjum frá lífeyr-  
issjóðum skiptist milli lífeyrisþega og ríkisins, eftir tekjubilum greiðslna frá lífeyrissjóðum.  
Þetta sýnir hve stór hluti viðbótartekna lífeyrisþega frá lífeyrissjóðum skilar sér í vasa lífeyr-  
isþegans til kjarabóta, eftir skerðingar og skatta - eftir því hve miklar tekjur frá lífeyrissjóðum  
eru á mánuði.

Hlutur lífeyrisþegan er hæstur í byrjun tekjustigans (23.223 kr.) vegna frítekjumarksins  
sem nær að 25.000 krónum; sem og í efti enda þar sem skerðingum lýkur (við um 600.000  
krónur). Almennt fyrir lífeyrisþega sem fá á bilinu 100.000 til 550.000 krónur á mánuði úr  
lífeyrissjóði þá skila sér aðeins um 13.370 krónur í vasann af hverjum 50.000 krónum sem  
greiðslur úr lífeyrissjóði hækka. Ríkið fær meirihlutann og það ríflegan, um 36.600 krónur af  
hverjum 50.000.

<sup>26</sup> 26% er meðal raunskattbyrði á hátekjufólk samkvæmt skattframtölum, að teknu tilliti til samsetningar tekna og frádráttá, en jaðarskattur tekjuskattkerfisins á hæstu tekjur er 46,25%, eða vel undir 70-80% jaðaráhrifunum sem lífeyrisþegar geta orðið fyrir.

Það sem kemur í vasann eftir skerðingar og skatt:  
Ávinningur lífeyrisþega af hverjum auka 50 þús. kr. frá lífeyrissjóði



Mynd III.10 Hvernig ábatinn af hverjum viðbótartekjum upp á 50.000 krónur frá lífeyrissjóðum skiptist milli lífeyrisþegans og ríkisins, vegna samanlagðra skerðinga og tekjuskatts. Heimild: Reiknivél TR 2021.

Þegar almannatryggingakerfi er hannað á þann veg sem hér er lýst þá er ekki um það að ræða að einungis hátekjufólk sé skert út úr greiðslum frá TR, heldur er milli- og lágtekjufólk einnig skert út í stórum stíl. Þeir sem eru með 100.000 til 300.000 krónur úr lífeyrissjóði á mánuði enda sem lágtekjufólk við fátæktarmörk, vegna þess að lífeyrissparnaðurinn nýtist þeim svo illa til kjarabóta. Þetta er ein megin skýringin á því hvers vegna lágtekjувandi er mikill meðal lífeyrisþega á Íslandi í dag (sjá nánar um það í kaflahluta IV.1).

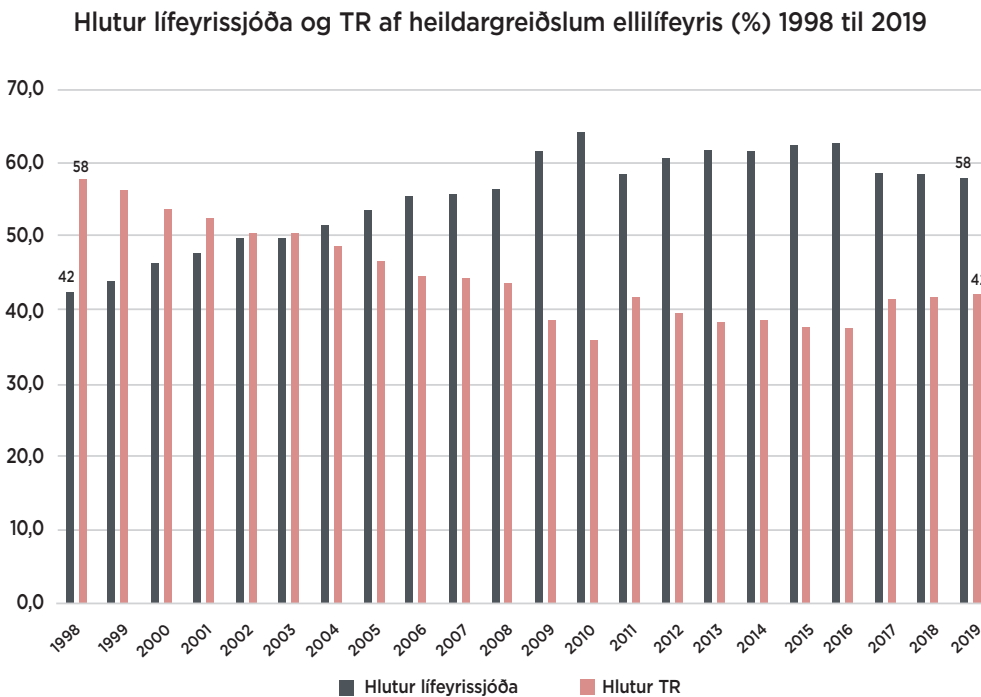
Í raun má segja að þessar tölur bendi til mikils hönnunargalla á lífeyrishluta almannatryggingakerfisins, sem og á tekjuskattskerfinu, einkum hvað varðar samanlagðar skerðingar og skattlagningu lægstu tekna lífeyrisþega. Á tímabilinu 1990 til 1995 var ígildi óskerts lífeyris almannatrygginga skattfrjálst í tekjuskattskerfinu sem og lágmarkslaun á vinnumarkaði (lífeyrisþegar og lágtekjufólk greiddu þó að sjálfsgöðu neysluskatta til samræmis við aðra, svo sem virðisaukaskatt o.fl.). Með stigvaxandi rýrnum persónuafsláttar og þar með hækkun skattleysismarka bar sívaxandi hluti lægstu tekna lífeyrisþega tekjuskatt (sjá Stefán Ólafsson og Indriða H. Þorláksson 2019, *Sanngjörn dreifing skattbyrðar*). Nánar er fjallað um þetta í kafla V.

Með því að ganga of langt í skerðingum á lágur tekjur úr lífeyrissjóðum og of langt í skattlagningu lágra heildartekna lífeyrisþega þá er alltof stórum hluta lífeyrisþega haldið á lágtekjukurjum. Í reynd er þeim sem safna í lífeyrissjóði þannig neitað í of miklum mæli um að láta þann skyldusparnað ganga til eigin kjarabóta. Skerðingar í almannatryggingakerfinu ættu því að byrja við hærri tekjur (þ.e. frítekjumark gagnvart lífeyrissjóðstekjum ætti að vera hærri) og eins ætti grunnupphæð óskerts lífeyris almannatrygginga að vera hærri en nú er, en það er sérstaklega mikilvægt fyrir örorkulífeyrisþega og almennt fyrir þá sem hafa lágur aðrar tekjur en frá TR.

Með núverandi skipan þessara mála er ríkið í of miklum mæli helsti „lífeyrisþegi“ lífeyrissjóðanna - á kostnað eiginlegra lífeyrisþega.

### III.3.1 Framlag almennatrygginga og lífeyrissjóða

Frekari rök fyrir því sjónarmiði að framlag almennatrygginga (TR) sé of lítið má finna á mynd III.11, sem sýnir þróun í greiðslum ellilífeyris frá annars vegar TR og hins vegar frá lífeyrissjóðunum, á tímabilinu 1998 til 2019.



Mynd III.11 Framlag TR og lífeyrissjóða til greiðslu ellilífeyris, 1998 til 2019. Heimild: Landsamtök lífeyrissjóða.

Þar má sjá að hlutur almennatrygginga ríkisins af heildargreiðslum ellilífeyris fór frá um 58% árið 1998 niður í um 42% árið 2019, á meðan hlutur lífeyrissjóðanna jókst, einkum til 2010. Hlutur TR varð reyndar minnstur árið 2010, eða rúmlega 35%, en jókst svo lítillega á ný. Árið 2016 var hann um 38% en hækkaði svo með breytingunum sem gerðar voru árið 2016 upp í ofangreind 42%. Sú hækkun var þó lítil samanborið við samdráttinn sem hafði orðið á hlut TR í ellilífeyrisgreiðslum frá 1998.

Það sem er sérstaklega athyglisvert við þessa þróun er að samhliða því að ellilífeyrisþegum fjölgaði um nærri 20.000 einstaklinga, eða frá um 24.000 árið 1998 og upp í 43.600 árið 2016, þá var Tryggingastofnun jafnt og þétt að taka minnkandi hluta af ellilífeyrisgreiðslum. Hlutfall opinberra ellilífeyrisgreiðslna stóð í stað eða lækkaði lítillega sem hlutfall þjóðarframleiðslu á þessum tíma, frá 1998 til 2016. Ríkið hefur því ekki borið afgerandi auknar byrðar af fjölgun lífeyrisþega, eins og algengast er í öðrum vestrænum samfélögum, heldur flutt byrðina í auknum mæli yfir á lífeyrissjóðina. Þetta hefði ekki átt að gerast í neinum mæli fyrir en uppsöfnun réttinda í lífeyrissjóðum væri að fullu komin til framkvæmda.

Hlutfall almannatrygginga af heildarlífeyrisgreiðslum í Danmörku er nú u.þ.b. tveir þriðju en á Íslandi er samsvarandi hlutfall rúmlega helmingur.<sup>27</sup> Framlag almannatrygginga til lífeyrisgreiðslna er þannig talsvert meira í Danmörku en hér á landi, hlutfallslega séð.

Ef lífeyriskjör eldri borgara voru ófullnægjandi á þessum árum, eins og var og er mat margra, enda voru og eru tekjur ellilífeyrisþega vel undir meðaltekjum landsmanna allra og umtalsverður hluti lífeyrisþega glímir við lágtekjuvanda (sjá um það í næsta kafla), þá hefði verið eðlilegra að ríkið hefði haldið hlut sínum af heildar ellilífeyrisgreiðslum og látið ellilífeyri almannatrygginga aukast til fulls með fjölguninni og hagvextinum og leyft hinum auknu greiðslum frá lífeyrissjóðunum að renna til þess að hækka tekjustig lífeyrisþeganna og bæta þar með kjör þeirra. Örorkulífeyrisþegar ættu auðvitað að njóta samsvarandi kjarabóta. Í staðinn fóru auknar greiðslur frá lífeyrissjóðunum að umtalsverðu leyti til að leysa lífeyrisgreiðslu almannatrygginga af hólmi, eins og hér hefur verið sýnt.

Vísbindingin er því sú, að framlag almannatrygginga til greiðslu lífeyris hafi verið of lítið hér á landi og sé enn. Raunar virðist sem ríkið hafi dregið sig til baka á þessu sviði of snemma, það er áður en lífeyriskjör elli- og örorkulífeyrisþega voru orðin viðunandi, með fullri uppsöfnun réttinda í lífeyrissjóðunum. Þetta var gert með ofnotkun skerðinganna í almannatryggingakerfinu.

### III.4 Frítekjumörk og skerðingar – kostir og gallar

Almennt má segja að skerðingar með tekjutengingum í almannatryggingakerfinu hafi þann kost að kerfið hefur jafnandi áhrif á tekjuskiptinguna, með því að hærri upphæðir renna til þeirra sem lægri tekjur hafa úr öðrum áttum (frá lífeyrissjóðum vinnumarkaðarins, af atvinnutekjum og fjármagnstekjum). Með því lyftir almannatryggingakerfið þeim sem verst standa meira en öðrum. Þetta gagnast lágtekjufólki, öryrkjum með skerta vinnugetu, konum og innflytjendum mest. Það eru mikilvægir eiginleikar.

Þegar skerðingar almannatrygginga ganga of langt, það er hefjast við of lágar aðrar tekjur og dragast of hratt til baka, þá verður kjarabótaframlag almannatrygginga of lítið og alls konar óheppileg áhrif koma fram í kerfinu. Þetta má skoða nánar með því að greina helstu skerðingarþættina sem beitt er.

Umfang skerðinga í almannatryggingakerfinu er hægt að minnka með **hækkun frítekjumarkna, lækkun skerðingarhlutfalls og hækkun óskerts lífeyris almannatrygginga** (grunnlífeyrinn) - eða einhverjum blöndum þessara leiða. Ólíku leiðirnar hafa þó ólík áhrif sem vert er að huga að.

Hækkun frítekjumarkna felur til dæmis í sér hvataáhrif. Gagnvart tekjum frá lífeyrissjóðum felur hærra frítekjumark í sér umbun fyrir þátttöku í þeim skyldusparnaði sem í greiðslu iðgjalda til lífeyrissjóðanna felst. Harðari skerðingar lífeyris frá almannatryggingum, með minni frítekjumörkum vegna greiðslna frá lífeyrissjóðum, felur þá í sér refsingu fyrir þátttöku í skyldusparnaðinum, eða í öllu falli minni umbun fyrir skyldusparnaðinn.

Á sama hátt má segja að rúm frítekjumörk gagnvart atvinnutekjum lífeyrisþega feli í sér afgerandi hvatningu til vinnuþátttöku, en harðari skerðingar lífeyris TR vegna atvinnutekna séu letjandi á vinnuþátttöku. Þetta er sérstaklega mikilvægt fyrir örorkulífeyrisþega sem hafa skerta en þó einhverja vinnugetu. Ef örorkulífeyririnn skerðist mjög mikið vegna aukinna atvinnutekna þá er grafið undan hvatanum til sjálfsbjargar með vinnuþátttöku, þegar vinnugetu nýtur við að einhverju leyti. Sömuleiðis má segja að frítekjumark gagnvart fjármagnstekjum feli í sér hvata til sparnaðar og uppsöfnunar eigna á starfsferlinum.

<sup>27</sup> Sbr. Fritz von Nordheim og Jon Quist (2021), áður ívitnað.



Hækkun grunnlífeyris hækkar upphæðina sem lágtekjulífeyrisþegar fá (þeir sem lítið fá úr lífeyrissjóðum) og stýrir lífskjörum þeirra. Ekki á að vera sjálfgefið að þeir sem eru með skerta heilsu og geta illa bjargað sér með atvinnuþátttöku eigi að fá lífeyri frá almannatryggingum sem aldrei megi hækka umfram lægstu laun sem tíðkast á vinnumarkaði, eins og nú er. Með því eru viðkomandi einstaklingar dæmdir til að vera fátækasti hópur samfélagsins og án allra möguleika á lífskjarabótum yfir æviskeiðið eins og þó tíðkast á vinnumarkaði, því þar festast menn almennt ekki á lágmarkslaunum heldur vinna sig oftast að einhverju leyti upp á starfsferlinum.

Eins og almannatryggingakerfið hefur lengst af verið, með mörgum bótaflokkum og flóknum úthlutunarreglum (skerðingarreglum), þá hefur það bæði verið ógagnsætt og á tíðum með undarlega og afar óheppilega virkni. Þar er ekki aðeins um að ræða letjandi áhrif til atvinnuþátttöku og sparnaðar, heldur hefur fleira komið til. Dæmi um það er það sem kallað var „fall á krónu“, sem vísaði til þess að ef aðrar tekjur en frá almannatryggingum hækkuðu um eina krónu hjá lífeyrisþega í tilteknum aðstæðum og á tilteknu tekjubili þá féllu niður greiðslur hjá viðkomandi í sumum bótaflokkum, ef ekki öllum, þannig að viðkomandi stórlækkaði í heildartekjum við það að bæta við sig til dæmis einni klukkustund í launaðri vinnu á mánuði (sjá nánar um þetta í Viðauka I - Sérstaða örorkulífeyrisþega). Þessi þáttur í almannatryggingakerfinu endurspeglar eins konar fáránleika í hönnun tryggingarkerfa sem engin þörf er á.<sup>28</sup>

Öll slík undarleg virkni sem getur fylgt miklum skerðingum í flóknu kerfi mismunandi greiðsluflokka og viðmiða er óeðlileg. Fleira mætti nefna til, svo sem háa tíðni rangra greiðslna TR og tilheyrandi endurkröfur sem oft koma sérstaklega illa við lágtekju-lífeyrisþega. Þess vegna hefur verið lítið til þess að mikilvægt sé að auka gagnsæi almannatryggingakerfisins og einfalda byggingu þess, þannig að virknin verði eðlilegri og sanngjarnari. Slíkt skref var stigið gagnvart ellilífeyriskerfinu árið 2016, þó frekar lítið hafi verið, enda eru skerðingar áfram of miklar og grunnlífeyrir of lágur.

Mikilvægt er að stjórnvöld geri sér grein fyrir þeim afleiðingum of mikilla skerðinga og skatta á lágur tekjur að slík skipan festir lágtekjufólk og heilsuskerta í fátæktargildrum. Þeim er í of miklum mæli bjargir bannaðar til að bæta hag sinn. Þetta gildir einnig um þá lífeyrisþega sem hafa vinnugetu og vilja stunda launaða vinnu að einhverju leyti til að bæta stöðu sína. Hér eru að vísu rýmri frítækjumörk fyrir atvinnutekjur í almannatryggingakerfinu en gagnvart lífeyrissjóðstekjum (100.000 hjá ellilífeyrisþegum og um 109.000 hjá öryrkjum á móti 25.000 króna frítækjumarki gagnvart samanlögðum lífeyrissjóðstekjum og fjármagnstekjum).

Í Noregi og Svíþjóð skerða atvinnutekjur ekki lífeyri frá opinbera lífeyriskerfinu. Þar nægir ríkinu að fá skatttekjur af atvinnutekjum lífeyrisþega. Hér ætti auðvitað það sama að gilda. Með því væru felld niður alls konar óheppileg áhrif í lífeyriskerfinu, svo sem vinnuletjandi áhrif. Slíkt er sérstaklega mikilvægt fyrir örorkulífeyrisþega sem einhverja vinnugetu hafa. Fyrir ellilífeyrisþega sem ekki hafa náð að safna nægum rétti í lífeyrissjóði getur einnig verið mikilvægt að geta bætt afkomuna með atvinnuþátttöku samhliða lífeyristöku í einhver ári, þó flesti eldri borgarar kjósi að láta af launavinnu þegar á lífeyrisaldur er komið.

Í síðasta kafla skýrslunnar reifum við tillögur til breytinga á skerðingarreglum til að bæta lífskjör lífeyrisþega og sýnum kostnaðaráhrif þeirra.

<sup>28</sup> Sjá nánar um slíka virkni eins og hún kemur niður á örorkulífeyrisþegum, í skýrslu Kolbeins H. Stefánssonar, "Lásar gera bara gagn ef þeir eru læstir. Um 69. grein laga um almannatryggingar" (ÖBÍ 2020).

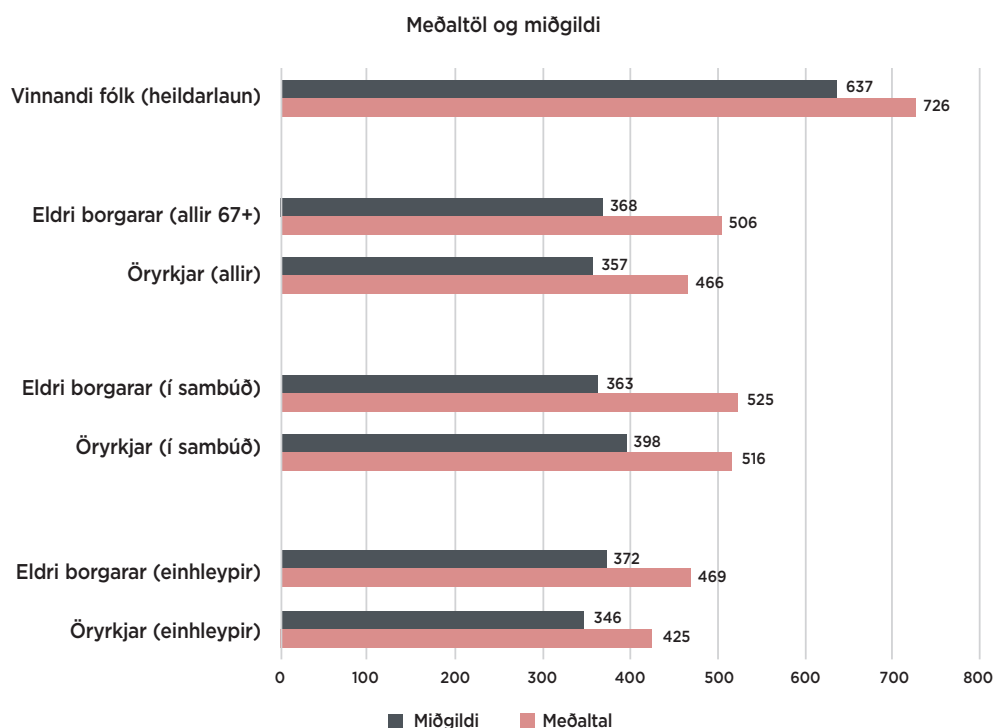
## IV. Útkoman

### - Tekjur lífeyrisþega sundurgreindar

Í þessum kafla er sjónarhornið víkkað og gerð greining á stöðu elli- og örorkulífeyrisþega í tekjuskiptingunni, til að fá nánari mynd af núverandi kjörum þessara hópa. Sýnd er dreifingu lífeyrisþega á tekjubíl í tekjustiga samfélagsins, samsetningu heildartekna þeirra (lífeyristekjur frá TR, lífeyristekjur frá lífeyrissjóðum, atvinnutekjur og fjármagnstekjur) og þróun tekna lífeyrisþega yfir tíma í samanburði við tekjur fólks á vinnualdri.

Gögnin sem hér er byggt á koma úr sérkeyrslu Hagstofunnar á skattagögnum Ríkisskattstjóra fyrir framtalsárið 2019 (tekjur ársins 2018), sem unnin var fyrir þetta verkefni. Þessi gögn gera það mögulegt að setja tekjur lífeyrisþega í samhengi við vinnumarkaðinn og sýna betur kjarastöðu þessara hópa, elli- og örorkulífeyrisþega. Við byrjum á að bera saman meðaltekjur lífeyrisþega og meðallaun fullvinnandi fólks á vinnumarkaði (regluleg heildarlaun). Sýnd eru annars vegar venjuleg **meðaltöl** og hins vegar **miðgildi** (sú tala þar sem helmingur er með minna og helmingur meira).

Heildartekjur lífeyrisþega og heildarlaun vinnandi fólks 2018



Mynd IV.1 Meðaltekjur og miðtekjur lífeyrisþega og fullvinnandi fólks 2018. Heimildir: Hagstofan launakannanir og sérvinnsla úr framtalsgögnum 2019.

Mynd IV.1 sýnir samanburð á tveimur mælingum á kjarastöðu helstu hópa lífeyrisþega og fullvinnandi fólks á vinnumarkaði. Tölurnar fyrir lífeyrisþega koma úr skattframtölum og ná til allra skattskyldra tekna (heildartekna) en tölurnar fyrir vinnandi fólk eru úr launakönnunum Hagstofunnar (regluleg heildarlaun). Tölurnar fyrir vinnandi fólk innihalda ekki

fjármagnstekjur en það gera hins vegar tölurnar fyrir lífeyrisþega. Munur hópanna ætti því í reynd að vera heldur meiri en fram kemur á myndinni, það er að laun vinnandi fólks ættu að vera hærri sem nemur fjármagnstekjum.

Niðurstöðurnar eru skýrar. Meðaltekjur lífeyrisþega eru afgerandi lægri en meðaltekjur fullvinnandi fólks. Ellilífeyrisþegar eru með 506.000 krónur að meðaltali á máti 726.000 krónum hjá fullvinnandi fólki, eða einungis um 70%. Örorkulífeyrisþegarnir eru að jafnaði með enn lægri tekjur, 466 á máti 726 þúsundum á mánuði, eða einungis um 64% af meðallaunum á vinnumarkaðinum.

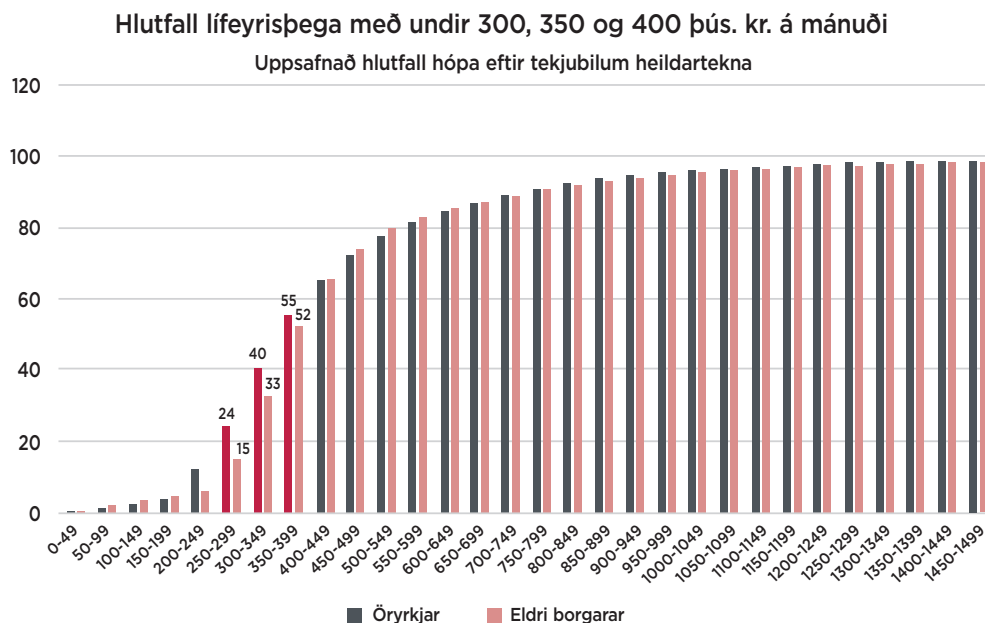
Ef við skoðum miðgildin, sem eru raunsærri mælikvarði, þá eru tekjur lífeyrisþeganna enn lægri og munurinn á þeim og vinnandi fólki meiri. Miðgildið segir okkur að helmingur viðkomandi hóps er með sama eða minna en miðgildinu nemur. Þannig var helmingur ellilífeyrisþega með 368.000 eða minna á mánuði og helmingur öryrkja með 357.000 krónur eða minna á árinu 2018. Munur miðgilda lífeyrisþega og vinnandi fólks er þannig að lífeyrisþegar eru með frá 56% til 58% af miðgildi launa fullvinnandi fólks á vinnumarkaði. Þetta er allmikill munur og skýrist meðal annars af miklum lágtekjuvanda meðal lífeyrisþega. Þjóðir sem gera best við lífeyrisþega eru með minni mun tekna lífeyrisþega og miðtekna samfélagsins (sbr. Ebbinghouse 2021).

## IV.1 Lágtekjuvandi öryrkja og ellilífeyrisþega

Ofangreindar staðreyndir segja til um að lífeyrisþegar séu mun neðar í tekjustiga samfélagsins en fólk á vinnumarkaðinum. Ef fjármagnstekjur væru taldar með launum vinnandi fólks þá væri þessi munur sem sagt enn meiri. Vísbendingin af miðgildistölunum er sú að stór hluti lífeyrisþega sé meðal allra tekjulægstu einstaklinga samfélagsins. Þetta er skoðað nánar á myndum IV.2, IV.3 og IV.4.

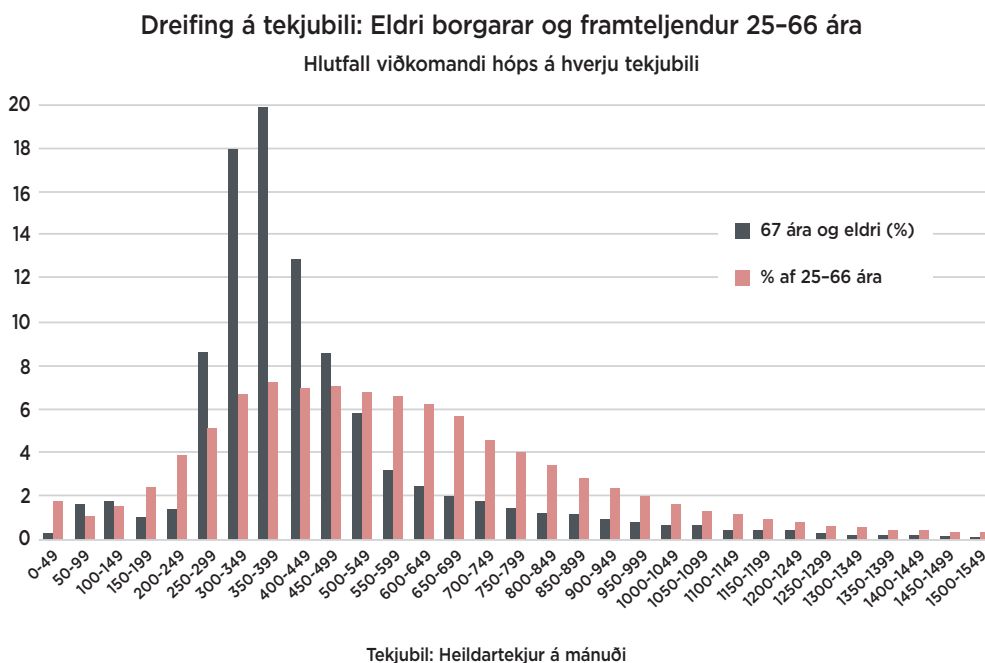
Á fyrstu myndinni má sjá hve stór hluti öryrkja annars vegar og eftirlaunafólks hins vegar er með heildartekjur á mánuði undir 300, 350 og 400 þúsund krónum á mánuði. Þetta er góð vísbending um lágtekjuvanda hjá lífeyrisþegum. Miðlaun öryrkja eru lægri en miðlaun eftirlaunafólks, en báðir hóparnir eru með tiltölulega stóran hluta hópsins á mjög lágum tekjum, þegar allt er saman tekið. Þannig voru 55% öryrkja með undir 400 þúsund á mánuði og 52% eftirlaunafólks. Síðan eykst munurinn milli hópanna þegar farið er í lægri lágtekjumörk.

Þannig voru um 40% öryrkja undir 350 þúsundum og 33% eftirlaunafólks. Loks voru um 24% öryrkja með minna en 300 þúsund krónur á mánuði á tekjuárinu 2018 (framfallsár 2019) og 15% eftirlaunafólks. Á þessu ári voru lágmarkslaun á vinnumarkaði 300 þúsund krónur á mánuði (lágmarkslaunatrygging). Því er umtalsverður hluti lífeyrisþega með minna í heildartekjur en nemur lágmarkslaunum á vinnumarkaði. Það er því ljóst að umtalsverður hluti lífeyrisþega glímur við mikinn lágtekjuvanda.



**Mynd IV.2** Stærð lágtekjuhópa meðal lífeyrisþega: Hlutfall hvors hóps sem er með undir 300, 350 og 400 þúsund krónum á mánuði. Sýnt eftir tekjubilum heildartekna á mánuði, í þús. króna. Heimild: Sérvinnsla Hagstofu úr framtalsgögnum 2019.

Næsta mynd sýnir dreifingu eldri borgara og fólks á vinnualdri eftir tekjubilum heildartekna á mánuði. Súlnurnar sýna hlutfall hvors hóps á hverju tekjubili.

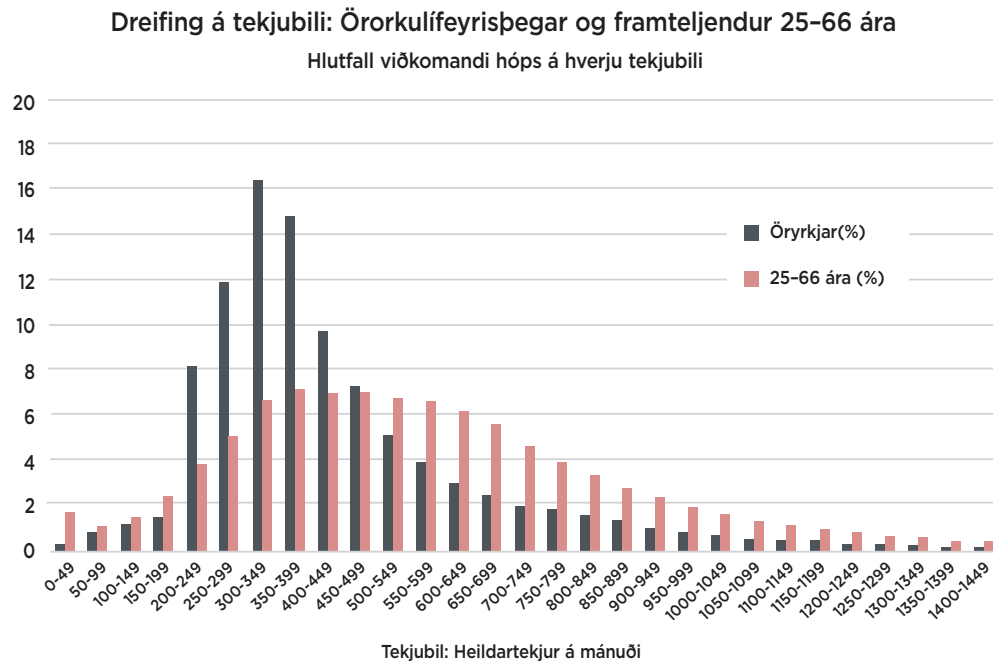


**Mynd IV.3** Dreifing heildartekna eldri borgara (67+) og fólks á vinnualdri (25-66 ára) á tekjubili. Heimild: Sérvinnsla Hagstofunnar úr framtalsgögnum 2019.

Þarna má glögglega sjá að eftirlaunafólk (svörtu súlurnar) raðast í mun meiri mæli í lægstu tekjuhópa en fólk sem er á aldrinum 25 til 66 ára. Raunar þjappast eldri borgarar í mestum mæli á tekjubilið 250 til 550 þúsund krónur á mánuði, á meðan fólk á vinnualdri (25-66 ára) er í mun minni mæli í lægstu tekjuhópum og teygir sig mun ofar í tekjustigann (ljósu súlurnar).

Ef virkni lífeyriskerfisins væri eins og að er stefnt, það er að tekjur lífeyrisþega endurspegli að mestu tekjur fólks á starfsferlinum á vinnumarkaði (lífeyrir væri svipað hlutfall af meðalævi-tekjum fyrir flesta), þá væri lögunin á dreifingu eftirlaunafólks líkari dreifingu tekna fólks á vinnualdri, en einungis svolítið neðar í tekjustiganum. Hin mikla samþjöppun lífeyrisþega á lægstu tekjubil er því frávik frá þessu.

Mynd IV.4 sýnir á sambærilegan hátt dreifingu örorkulífeyrisþega á tekjubil, í samanburði við fólk á vinnualdri. Þar má sjá að þjöppun öryrkja í lægstu tekjuhópum er enn meiri en hjá eftirlaunafólki. Stærstur hluti öryrkja var með heildartekjur á bilinu 200 til 500 þúsund krónur á mánuði, flestir á bilinu 250 til 400 þúsund. Lágtekjuvandinn er því meiri hjá örorku-lífeyrisþegum en hjá eldri borgurum.

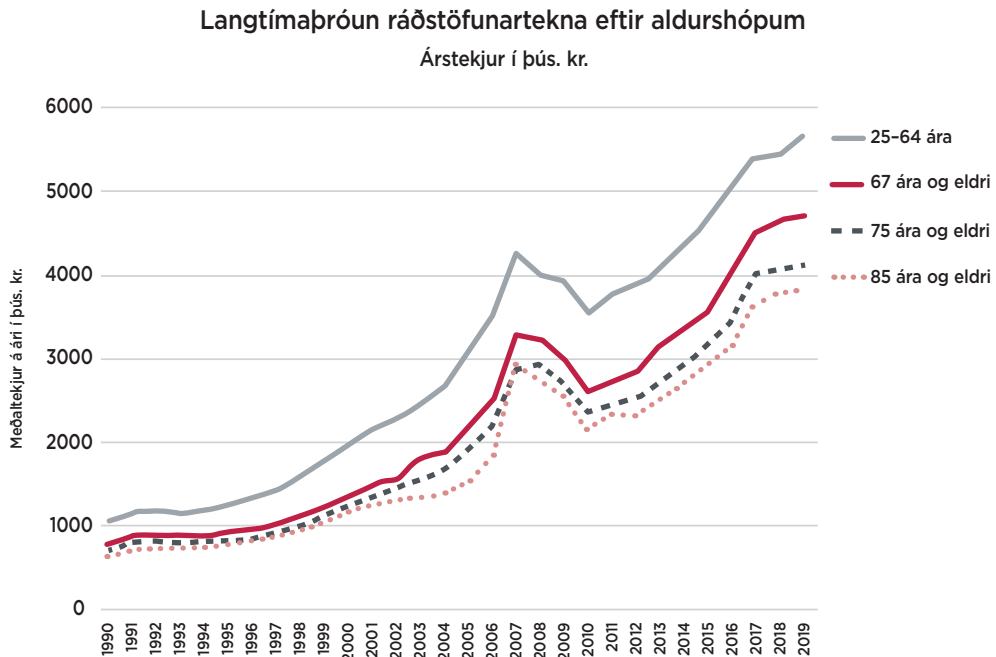


**Mynd IV.4** Dreifing heildartekna örorkulífeyrisþega og fólks á vinnualdri (25-66 ára) á tekjubil. Heimild: Sérvinnsla Hagstofunnar úr framtalsgögnum 2019.

Af þessum gögnum má ljóst vera að lífeyrisþegar skipast í óvenju miklum mæli í lægstu tekjuhópa samfélagsins, sem bendir til þess að lífeyriskerfið sé ekki að færa lífeyrisþegum viðunandi kjör um þessar mundir. Þar skipta máli margir þeir þættir sem fjallað hefur verið um í fyrri köflum. Til dæmis ófullnægjandi uppsöfnun réttinda í lífeyrissjóðunum á vinnumarkaði, mun lakari lífeyriskjör á almennum markaði en hjá opinberum starfsmönnum, sem fegra meðaltekjur lífeyrisþega í heild. Loks skiptir þarna miklu máli að framlag almannatrygginga til að bæta við lífeyrisgreiðslur úr lífeyrissjóðunum á almennum markaði er ófullnægjandi, en það ætti bæði að lyfta botni lífeyrisþega betur upp tekjustigann og jafna betur mun lífeyrisgreiðslna opinbera og almenna markaðarins.

## IV.2 Tekjuþróun eftirlaunafólks og vinnandi fólks

Hér skoðum við fyrst langtímaþróun ráðstöfunartekna (heildartekjur að frádregnum beinum sköttum og lífeyrisiðgjöldum). Mynd IV.5 sýnir þessa þróun eftir aldurshópum frá 1990 til 2019. Þessi gögn eru vel til þess fallin að sýna hvernig eldra fólki hefur vegnað í samanburði við fólk á vinnualdri (26-64 ára).



Mynd IV.5 Ráðstöfunartekjur aldurshópa frá 1990 til 2019. Árstekjur í þús. kr. Heimild: Hagstofa Íslands.

Fólk á eftirlaunaaldri er almennt með lægri tekjur en fólk á vinnualdri, eins og við sýndum fyrr í þessum kafla og sem þessi gögn á myndinni sýna einnig. Hins vegar ættu tekjur eftirlaunafólks að hækka umfram aðra í samfélaginu á hverjum tíma, vegna þess að á hverju ári bætast nýir í hóp ellilífeyrisþega sem eru með meiri réttindi í lífeyrissjóðunum en þeir sem þegar eru orðnir ellilífeyrisþegar. Talsverðu getur munað á nýliðum og sérstaklega þeim sem urðu ellilífeyrisþegar fyrir allnokkru síðan. Þess vegna hefði verið eðlilegt að tekjur eftirlaunafólks hækkuðu meira en hjá þeim sem á vinnualdri eru, það er ef ellilífeyrisgreiðslur nálguðust launastig vinnumarkaðarins.

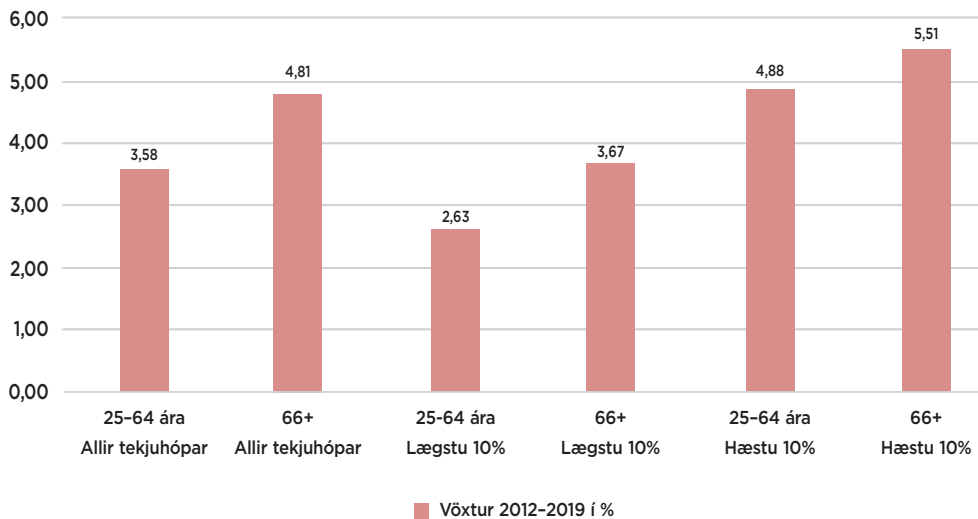
Því hefur hins vegar ekki verið að skipta, eins og sjá má á mynd IV.5. Raunar drógust ráðstöfunartekjur eftirlaunafólks aftur úr tekjum fólks á vinnualdri á árunum 1994 til 2006 og svo aftur í kjölfar hrunsins, 2010 til 2013. Hækkun ellilífeyrisins 2016 til 2017 tók svo stökk til hins betra en eftir 2018 hefur aftur dregið í sundur (eins og mynd III.3 í kafla III bendir einnig til). Svo virðist því sem að aukning ráðstöfunartekna eftirlaunafólks hafi ekki verið í samræmi við aukningu réttinda í lífeyrissjóðakerfinu, eins og ætla hefði mátt ef lífeyrir almannatrygginga hefði að fullu fylgt launaþróun á vinnumarkaði og ef skerðingar í almannatryggingakerfinu og skattbyrði lágtækju-lífeyrisþega hefðu ekki aukist á tímabilinu.<sup>29</sup>

<sup>29</sup> Sjá einnig umfjöllun Kolbeins H. Stefánssonar um kjaragliðnun örorkulífeyrisþega í skýrslunni "Lásar gera bara gagn ef þeir eru læstir: Um 69. greina laga um almannatryggingar" (ÓBÍ 2020). Öryrkjar hafa orðið fyrir meiri kjaragliðnun því þeir nutu ekki sambærilegra hækkana í almannatryggingum og ellilífeyrisþegar fengu árið 2016, þegar lágmarksframfærslutryggingin var felld inn í grunnlífeyrinn (ellilífeyrinn).

Eftir því sem ofar er farið í aldurshópum þá er bilið milli ráðstöfunartekna fólks á vinnualdri og hjá eldri borgurum stærra, enda hafa þeir elstu í hópi eldri borgara minni réttindi í lífeyrissjóðum og almannatryggingar hafa ekki jafnað þann mun milli kynslóða sem fylgir uppbyggingartíma lífeyrissjóðanna og þeirra réttinda sem þeir veita. Ef framlag almanna-trygginga til lífeyrisgreiðslna hefði verið og væri í dag veglegra þá væri ekki þetta mikill munur ráðstöfunartekna milli elstu aldurshópa.

Næst er sjónum beint að því hvernig tekjur eftirlaunafólks og fólks á vinnualdri hafa þróast á síðustu árum, nánar tiltekið frá 2012 til 2019 (mynd IV.6). Gögnin hér koma af vefsvæði stjórnvalda (Tekjusagan.is), en því miður er þar ekki að finna gögn um örorkulífeyrisþega almennt. Umfjöllunin hér að framan gefur þó vísendingar um að tekjuhækkunar öryrkja hafi verið heldur minni en hjá eftirlaunafólki.

Vöxtur ráðstöfunartekna 2012–2019 (í %)   
 Samanburður fólks á vinnualdri og eftirlaunaaldri



Mynd IV.6 Breyting ráðstöfunartekna fólks á vinnualdri og eftirlaunaaldri, 2012 til 2019, eftir tekjuhópum (hæstu og lægstu tíu prósentin samanborið við alla tekjuhópa). Heimild: Tekjusagan.is.

Fjármálaráðuneytið hefur undanfarið fært rök fyrir því að tekjur ellilífeyrisþega hafi hækkað meira en hjá öðrum og sérstaklega að tekjur þeirra tekjulægri úr hópi ellilífeyrisþega hafi hækkað meira en hjá öllum öðrum, einkum eftir árið 2016 er breytingar voru gerðar á ellilífeyrinum (sjá nánar kafla III.2 hér að framan).<sup>30</sup>

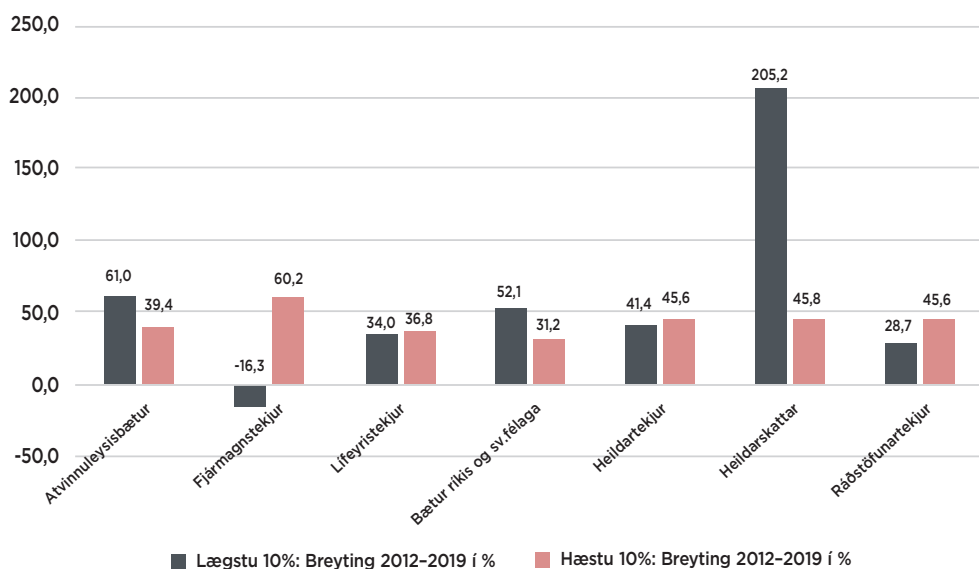
Mynd IV.6 setur þetta fram á nákvæmari hátt, með því að sundurgreina hækkanir ráðstöfunartekna (allar skattskyldar tekjur eftir skatta og bætur) eftir hópum eftirlaunafólks og vinnandi fólks almennt og sérstaklega fyrir hátekju- og lágtekjuhópa úr hvorum aldurshópi fyrir sig. Miðað er við hjón eða sambúðarfólk, fasteignaeigendur án barna, en það er stærsti hluti eftirlaunafólks.

<sup>30</sup> Sjá greinargerð á vef ráðuneytisins, „Stórbætt kjör eldri borgara á Íslandi“, 12. Mars 2021: <https://www.stjornarradid.is/efst-a-baugi/frettir/stok-frett/2021/03/12/Storbætt-kjor-eldri-borgara-a-Islandi/>.

Útkoman sýnir að þegar litið er á heildarhópa vinnandi fólks (allir tekjuhópar 25-64 ára) og eftirlaunafólks (66+) þá var hækkun ráðstöfunartekna meiri hjá eldri borgurum frá 2012 til 2019 (4,81% á móti 3,58%). Þetta er að hluta eðlilegt því á hverju ári bætist við hóp ellilífeyrisþega fólk sem er með meiri réttindi í lífeyrissjóðum en þeir sem þegar eru orðnir ellilífeyrisþegar. Hækkunin hjá TR 2016-17 bætti svo við það. En þegar litið er til tekjulægsta hópsins (lægstu tíu prósentanna - súlurnar á miðri myndinni) þá blasir við að ráðstöfunartekjur þeirra hækkuðu minna en meðalhækkun allra tekjuhópa eldri borgara (3,67% á móti 4,81%). Raunar var afgerandi mest hækkun ráðstöfunartekna hjá hátekjuhópunum, bæði þeim sem eru á vinnualdri (4,88%) og hjá hátekju eldri borgurum (5,51%). Það fær því ekki staðist að tekjur ellilífeyrisþega með lægstu tekjurnar hafi hækkað meira en hjá öllum öðrum tekjuhópum.

### Breytingar tekna og skatta hjá eftirlaunafólki, 2012 til 2019 (%)

Lífeyrisþegar með lágar og háar tekjur samanbornir



**Mynd IV.7** Breyting einstakra tekjuliða og skatta frá 2012 til 2019 hjá eftirlaunafólki með lágar og háar tekjur. Heimild: Tekjusagan.is

Mynd IV.7 sýnir síðan hvernig einstaka tekjuliðir og beinir skattar hafa þróast hjá lágtekju- og hátekjufólki úr hópi eldri borgara. Það er gagnlegt til að sjá hvernig þróun ráðstöfunarteknanna hefur mótast á þessu tímabili frá 2012 til 2019.

Lágtekjufólkið er með svörtu súlurnar en hátekjufólk þær ljósu. Þarna má sjá að lágtekjulífeyrisþegar hafa aukið atvinnutekjur sínar (væntanlega með aukinni atvinnuþátttöku) mun meira en hátekjulífeyrisþegar. Þeir síðarnefndu hafa hins vegar aukið fjármagnstekjur sínar um 60% á meðan þær tekjur hafa dregist saman hjá lágtekjufólkinu (-16,3%). Aukning tekna frá lífeyrissjóðum er svipuð hjá báðum hópum en lágtekjufólk fékk vissulega meiri hækkun frá TR (um 52%), eins og fjármálaráðuneytið hefur lagt áherslu á. Heildartekjur lágtekjulífeyrisþega hækkuðu samtals um 41,4% en hjá hátekjulífeyrisþegum var hækkunin þó meiri, eða 45,6%.

Stærsti áhrifaþátturinn fyrir vöxt ráðstöfunartekna er hins vegar hækkun beinna skatta sem var veruleg hjá lágtekjulífeyrisþegum (205%) á meðan hátekjulífeyrisþegar fengu einungis um 45% hækkun beinna skatta (eða svipað og hækkun heildartekna þeirra var). Áður hefur verið



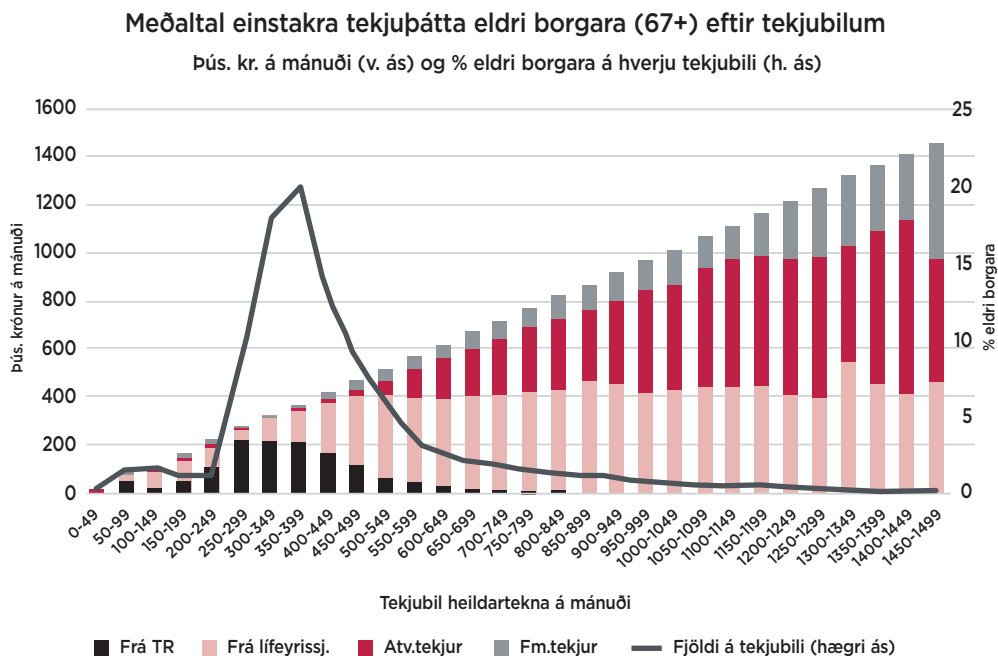
sýnt að skattbyrði lágtekjufólks hækkaði almennt mun meira en hjá hærri tekjuhópum á árunum eftir 2015, vegna þess að persónuafslátturinn rýrnaði sem leiddi til lækkunar skattleysismarkanna, sem jók skattbyrði þeirra tekjulægstu hlutfallslega mest. Þetta vann gegn launahækkunum á vinnumarkaði og lífeyrishækkunum eldri borgara og öryrkja á þessum tíma.<sup>31</sup>

Afleiðinguna má sjá lengst til hægri á mynd IV.7. Ráðstöfunartekjur lágtekjulífeyrisþega hækkuðu mun minna en heildartekjur fyrir skatt, eða um 28,7% á móti 45,6% hækkun ráðstöfunartekna hátekjulífeyrisþega. Ójöfnuður meðal ellilífeyrisþega jókst því á þessum tíma frá 2012 til 2019.

### IV.3 Samsetning tekna lífeyrisþega - hvað skiptir fólki mestu máli?

Að lokum í þessari yfirferð um tekjur lífeyrisþega skoðum við nánar hvernig tekjur eru samsettar eftir tekjubilum heildartekna (myndir IV.8 og IV.9). Gögnin koma úr framtölum Ríkisskattstjóra og sýna hvað skiptir lífeyrisþegana mestu máli eftir því hvort þeir eru lágtekjufólk, meðaltekjufólk eða hátekjufólk. Sýndar eru meðalupphæðir einstakra tekjubátta (vinstri ás) á hverju tekjubili heildartekna (láréttur ás).

Einnig er sýnt hvernig fjöldi eldri borgara dreifist á tekjubilin (svarta línan á myndinni - hægri ásinn). Myndin sýnir að þorri ellilífeyrisþega er á tekjubilinu 250 til 550 þúsund krónur á mánuði. Þar er tekjusamsetningin þannig að tekjur frá TR (svarti súlnahlutinn) og frá lífeyrissjóðum (bleiki súlnahlutinn) skipta flesta úr hópi ellilífeyrisþega langmestu máli. Vægi TR er auðvitað meira í neðsta endanum en svo fer vægi lífeyrissjóðstekna vaxandi. Þessar tvær meginstoðir lífeyriskerfisins skipta þannig langflesta lífeyrisþega mestu máli.



Mynd IV.8 Breytileg samsetning heildartekna eldri borgara eftir tekjubilum. Heimild: Úrvinnsla Hagstofu á framtalsgögnum ársins 2019.

<sup>31</sup> Sjá nánar um þetta í skýrslu Stefáns Ólafssonar og Indriða H. Þorlákssonar, *Sanngjörn dreifing skattbyrðar*.

Þeir ellilífeyrisþegar sem ná millitekjum eða meiru bæta við lífeyrissjóðstekjur sínar umtalsverðum atvinnutekjum. Þarna er um minnihluta lífeyrisþega að ræða og því meira sem þeir hafa í atvinnutekjur þeim mun hærra verða heildartekjur þeirra. Síðan þegar farið er enn ofar í heildartekjunum (upp fyrir eina milljón á mánuði) þá fer hlutur fjármagnstekna vaxandi, en í allra hæstu tekjuhópunum (sem er fámennur) vega fjármagnstekjur mest, til dæmis hjá þeim sem hafa 2,5 milljónir á mánuði eða meira. Þeir sem hafa hærra fjármagnstekjur njóta að auki skattfríðinda, því skattur á fjármagnstekjur er lægri en skattur á lífeyristekjur og atvinnutekjur. Það sýnum við nánar í næsta kafla.

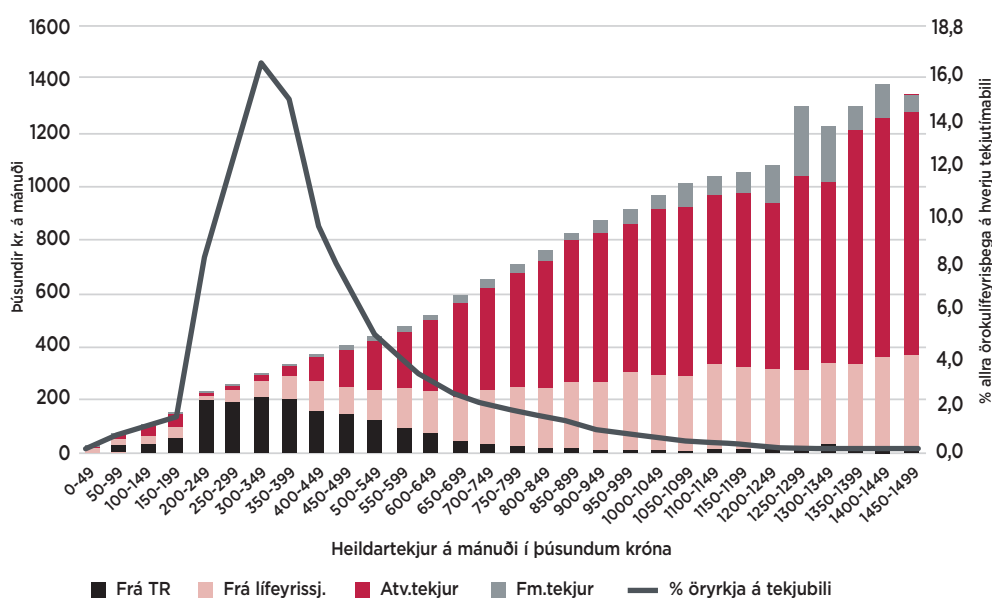
Það sem mynd IV.8 sýnir öðru fremur er að fyrir allan þorra eldri borgara þá skiptir mestu máli fyrir afkomuna hvað þeir fá greitt úr lífeyrissjóðum og frá almannatryggingakerfinu (TR). Framlag almannatrygginga er þó verulega bundið við þá sem fá mjög lítið frá lífeyrissjóðunum.

Loks skoðum við sambærilega mynd fyrir örorkulífeyrisþega (mynd IV.9).

Hér gildir það sama og fyrir ellilífeyrisþega, að greiðslur frá TR og lífeyrissjóðum skipta langflesta öryrkja mestu máli fyrir afkomuna. Raunar skipta greiðslur frá TR enn meira máli fyrir öryrkja en fyrir ellilífeyrisþega, því fleiri öryrkjar fara á mis við fulla réttindasöfnun í lífeyrissjóðum og vegna skertrar starfsorku hafa margir þeirra minni möguleika á öflun atvinnutekna. Lífsferill á lágu launum dregur svo úr möguleikum margra úr þessum hópi á eignasöfnun og fjármagnstekjum. Eins og myndin sýnir eru greiðslur frá TR stærsti hluti heildartekna öryrkja upp að um 450 þúsund króna heildartekjum. Síðan er líka einhver hluti öryrkja sem hafa vinnugetu og geta aflað sér atvinnutekna, þó það sé mikill minnihluti. Mjög fáir öryrkjar ná þó því að komast yfir milljón krónur á mánuði í heildartekjur samhliða greiðslum úr lífeyrissjóði.

Samsetning heildartekna örorkulífeyrisþega, eftir tekjubílum

Þús. kr. á mánuði



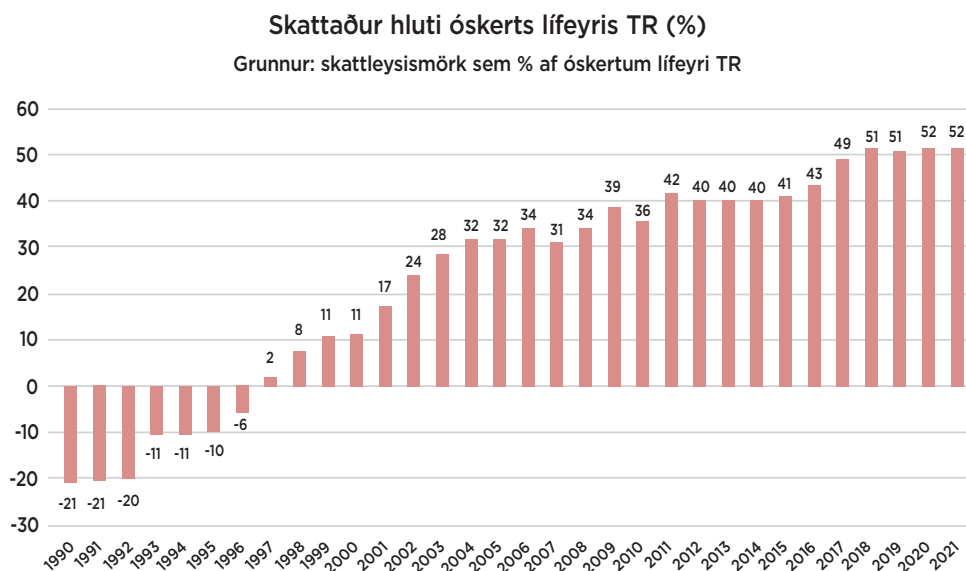
Mynd IV.9 Breytileg samsetning heildartekna örorkulífeyrisþega eftir tekjubílum. Heimild: Úrvinnsla Hagstofu á framtalsgögnum ársins 2019.

Heildarmyndin er ljós hvað snertir mikilvægi almannatrygginga og lífeyrissjóða fyrir afkomu alls þorra öryrkja og ellilífeyrisþega. Nærtækasta leiðin til að bæta afkomu lífeyrisþega, til dæmis að draga úr lágtækjuvanda í þessum hópum, er því með umbótum á samspili TR og lífeyrissjóða – og þá þannig að framlag almannatrygginga verði meira en nú er til lægri tekjuhópa og hluta af milli tekjuhópum.

## V. Skattbyrði lífeyrisþega og annarra

### V.1 Langtíma aukning skattbyrðar lífeyrisþega

Í bókinni *Ójöfnuður á Íslandi: Skipting tekna og eigna í fjölþjóðlegu samhengi*, eftir Stefán Ólafsson og Arnald Sölva Kristjánsson, var sýnt á ítarlegan hátt hvernig raunveruleg skattbyrði lágtekju- og millitekjufólks jókst verulega frá 1995 til 2008 (einkum vegna rýrnunar persónuafsláttarins í tekjuskattkerfinu og þar af leiðandi lækkun skattleysismarkanna), um leið og skattbyrði hátekjufólks minnkaði (vegna minni skattlagningar fjármagnstekna sem einnig jukust mjög eftir 1997). Þetta er það sem kallað er „stóra skattatílfærslan“ í skýrslu Stefáns Ólafssonar og Indriða H. Þorlákssonar, „*Samngjörn dreifing skattbyrðar*“ (2018). Þetta þýddi að skattbyrði lágtekjufólks almennt jókst stig af stigi og sýnt er á mynd V.1 þá snerti þetta mest þá lífeyrisþega sem stóluðu að umtalsverðu leyti á almannatryggingar, það er þá sem höfðu lægstu tekjurnar.



**Mynd V.1** Þróun skattlagningar óskerts lífeyris frá TR. Miðað við einhleypa ellilífeyrisþega sem býr einn. Myndin sýnir hlutfall óskerts lífeyris TR sem er yfir skattleysismörkum og sem þar með er skattaður. Heimild: RSK og TR.

Myndin sýnir glögglega að á tímabilinu frá 1990 til 1996 var skattaður hluti óskerts lífeyris frá TR (hámarkslífeyrir einhleyps ellilífeyrisþega sem býr einn) neikvæður, sem þýðir að skattleysismörkin voru hærri en hámark lífeyrisins. Með öðrum orðum, fullur lífeyrir frá TR var skattfrjálss á þessum árum í byrjun tíunda áratugarins. Eins og myndin sýnir þá var síðan frá 1997 sífellt vaxandi hluti lífeyris almannatrygginga skattaður uns sú þróun náði hámarki á árunum 2018 til 2021 þegar rúmlega helmingur hámarkslífeyris frá TR var skattlagður í tekjuskattinum (51-52%).

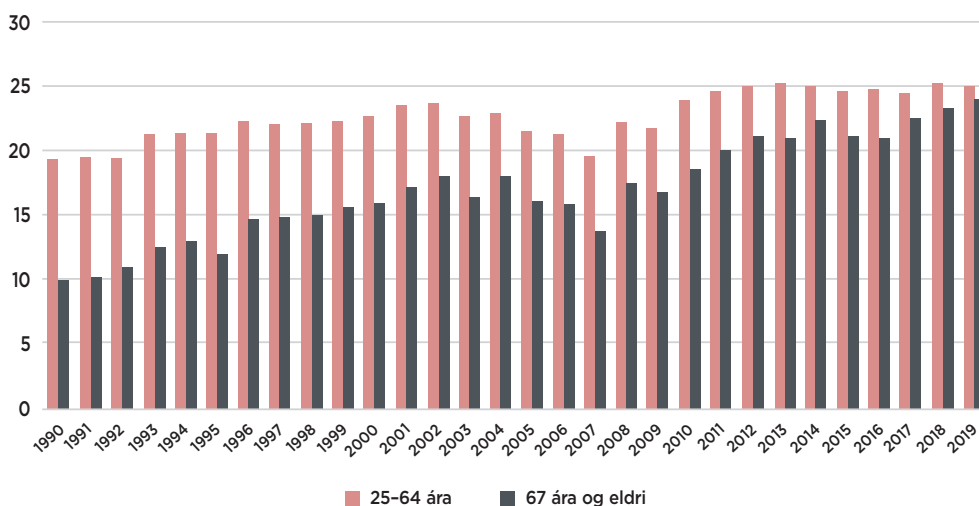
Í dag (árið 2021) fara um 50.000 krónur á mánuði í tekjuskatt af óskertum lífeyri almannatrygginga sem er rúmar 333.000 krónur fyrir þá sem engar aðrar tekjur hafa. Samsvarandi upphæð var sem sagt skattfrjálss í tekjuskattkerfinu sem var við lýði á árunum 1990 til 1996.

Þetta voru því afar miklar breytingar á skattlagningu fyrir lágtekjufólk sem fól auðvitað í sér mikla kjaraskerðingu. Þessi aukna skattbyrði vann raunar gegn þeim kjarabótum sem aukin uppsöfnun réttindi í lífeyrissjóðum hefði átt að vera að færa nýjum lífeyrisþegum á síðustu tveimur til þremur áratugum.

En álagningarhlutföll skipta einnig máli, ásamt skattleysismörkunum (sem persónuafslátturinn mótar), til að ákvarða skattbyrðina til fulls. Til að fá fyllri mynd af þróun skattbyrðarinnar fyrir lífeyrisþega sýnum við á mynd V.2 upplýsingar Hagstofunnar úr skattframtölum sem sýna hve stór hluti heildartekna fólks 67 ára og eldra var tekinn í beina skatta (tekjuskatt, fjármagnstekjuskatt, fasteignagjöld og eignaskatt). Það endurspeglar þróunina fyrir meðal lífeyrisþega almennt (svipuð þróun var hjá örorkulífeyrisþegum og hjá ellilífeyrisþegum). Til samanburðar er sýnt hvernig skattbyrði fólks á vinnualdri þróaðist (25-64 ára).

### Þróun skattbyrði eldri borgara og fólks á vinnualdri

Hlutfall heildartekna sem tekið var í beina skatta, frá 1990 til 2019



Mynd V.2 Meðal skattbyrði eldri borgara og fólks á vinnualdri, 1990 til 2019. Hlutfall heildartekna sem tekið er í beina skatta. Heimild: Hagstofa Íslands.

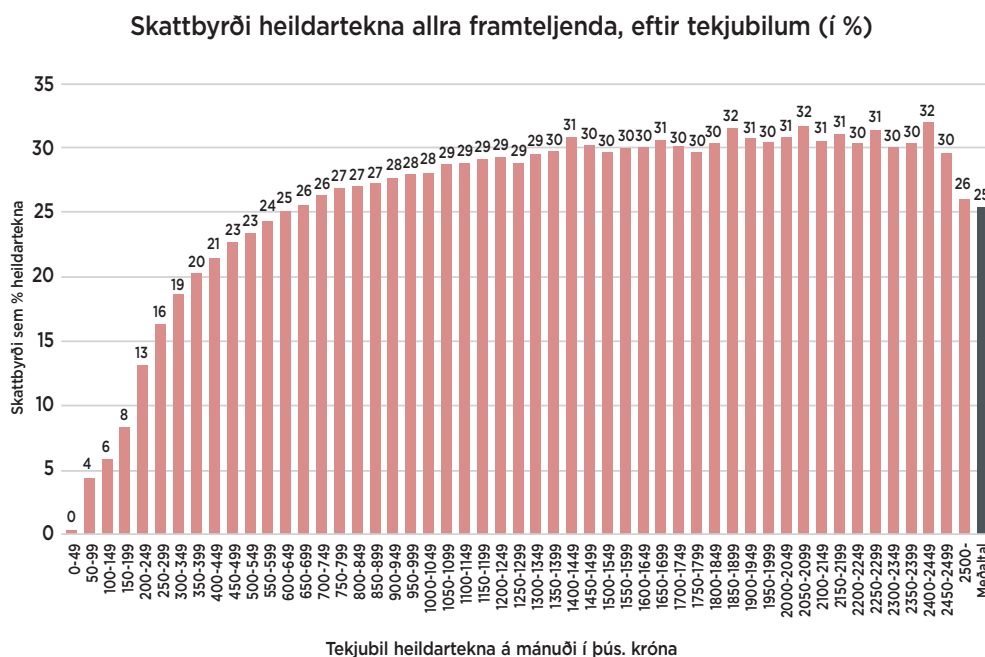
Svörtu súlurnar sýna meðalskattbyrði eftirlaunafólks og þær ljósari meðalskattbyrði fólks á vinnualdri (beinir skattar í % af heildarlaunum). Raunveruleg skattbyrði beggja hópa jókst á tímabilinu, en mun meira hjá eftirlaunafólki en hjá fólki á vinnualdri.

Á meðan meðalskattbyrði eftirlaunafólks fór úr tæpum 10% árið 1990 í 23,9% árið 2019 hækkaði skattbyrðin hjá fólki á vinnualdri úr um 19,4% í 24,9%.<sup>32</sup> Skattbyrði lífeyrisþega meira en tvöfaldaðist á meðan skattbyrði hins hópsins hækkaði um rúmlega fjórðung (5,5 %-stig). Þetta er afar stór breyting til kjaraskerðingar. Í síðasta hluta þessa kafla sýnum við hvernig þessi þróun var enn meira afgerandi fyrir lágtekju-lífeyrisþega en hátekju-lífeyrisþega á tímabilinu 2012 til 2019. Einnig sýnum við þar hvernig skattbyrði hátekjuhópa almennt lækkaði á þessum síðustu árum (til viðbótar við það sem gerðist á árunum frá 1995 til 2008).

<sup>32</sup> Meðal fólks á vinnualdri var þróunin tvískipt: skattbyrðin jókst verulega hjá lágtekjufólki en lækkaði hjá þeim allra tekjuhæstu.

## V.2 Óeðlileg dreifing skattbyrðarinnar í samfélaginu

Þessi langtímaþróun sem fólst í því að færa skattbyrði af tekjuhæstu hópum samfélagsins yfir á þá tekjulægstu og einnig yfir á milli tekjuhópa hafði þau áhrif að breyta lögun skattakúrfunnar, eins og sýnt var í skýrslunni *Sanngjörn dreifing skattbyrðar* (2018) og áður í bók Stefáns Ólafsonar og Arnaldar Sölva Kristjánssonar um *Ójöfnuð á Íslandi*. Útkomuna má sjá á mynd V.3 sem sýnir dreifingu skattbyrðar fyrir alla framteljendur eftir 50 þúsund króna tekjubílum, frá þeim allra lægstu upp í þá sem voru með 2,5 milljónir á mánuði eða meira á framtalsárinu 2019 (tekjuárið 2018).



**Mynd V.3** Skattbyrði framteljenda í ólíkum tekjuhópum álagningarárið 2019. Hlutfall heildartekna sem tekið var í beina skatta, samkvæmt tölum Ríkisskattstjóra. Heimild: Sérvinnsla Hagstofu úr framtölum.

Það sem einkennir þessa mynd er það hversu hratt skattbyrðin hækkar í tekjulægstu hópnum, með lítilli hækkun tekna. Þegar tekjur hækka úr 150-199 þúsund krónur á mánuði í 200-249 þúsund hækkar skattbyrðin úr 8% í 13%. Og svo áfram upp í 16% við aðra samsvarandi hækkun tekna og svo 19% og 20%, en eftir það hækkar skattbyrðin mun hægar upp í hámark 31-32% við mjög háar tekjur. Stígandinn í hækkun skattbyrðar í lægri tekjuhópum ætti að vera mun meira aflíðandi, eins og raunar var á tímabilinu 1990-1996. En sérstaklega athyglisvert er að fólk sem var með 2,5 milljónir á mánuði eða meira ber mun lægri skattbyrði en hóparnir sem eru þar fyrir neðan (750.000 til 2.450.000 kr. á mánuði), eða um 26%.

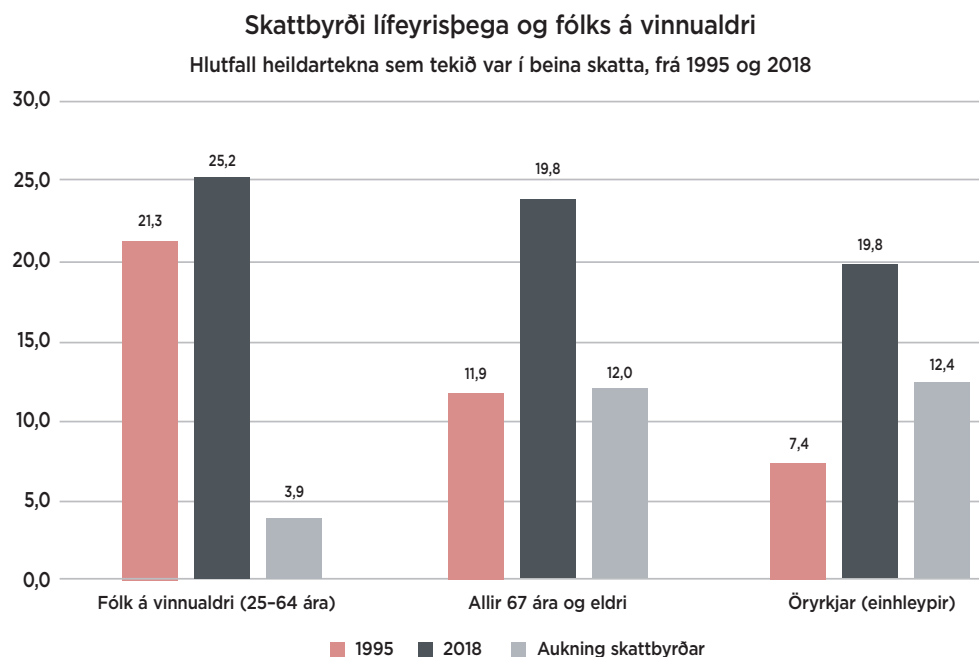
Ástæðan fyrir þessari undarlegu útkomu hjá allra tekjuhæsta hópnum er sú að hann er með mun meiri fjármagnstekjur en næstu hópar þar fyrir neðan og fjármagnstekjur bera mun lægri skattbyrði en atvinnutekjur og lífeyristekjur (sjá þetta á mynd B.1 í Viðauka I aftan við skýrsluna). Það þýðir að í reynd er fólk með 2,5 milljónir á mánuði eða hærri tekjur með skattbyrði sem er bara svipuð og meðalskattbyrðin í landinu (26% á móti 25% - súlurnar lengst til

hægri á myndinni). Þeir allra tekjuhæstu eru sem sagt með svipaða skattbyrði og fólk sem er nálægt meðaltekjum.<sup>33</sup> Þetta eru auðvitað mikil fríðindi hjá hátekjufólki.<sup>34</sup>

Það sama gildir um fámennan hóp hátekju-lífeyrisþega, eins og við sýnum í næsta kaflahluta. Hins vegar njóta lífeyrisþegar almennt ekki neinna sérstakra fríðinda í skattkerfinu eins og stóreignafólk sem hefur miklar fjármagnstekjur af eignum sínum (arðgreiðslur, söluhagnað, leigutekjur og vaxtatekjur). Raunar eru lífeyrisþegar fórnarlömb þess að skattbyrðin hækkar jafn hratt í lægstu tekjuhópnum og við sýndum hér að framan. Þannig var það ekki um og upp úr árinu 1990 þegar skattbyrði lífeyrisþega var almennt mun lægri en nú tíðkast.

### V.3 Samanburður á skattbyrði elli- og örorkulífeyrisþega

Fyrir öryrkja var aukning skattbyrðarinnar af svipaðri stærðargráðu og hjá eldri borgurum (um 12 %-stiga aukning á móti 3,9 %-stiga aukningu hjá fólki á vinnualdri), en þar eða skattbyrði öryrkja var lægri í upphafi tímabilsins (enda tekjur þeirra lægri) þá er aukningin hjá þeim á tímabilinu meira en tvöföldun, eða úr 7,4% í 19,8%. Þetta er mikil breyting á skattbyrði lífeyrisþega á alla mælikvarða. Breyting sem orsakaðist fyrst og fremst af rýrnun persónuafsláttarins og þar með lækkingu skattleysismarkanna. Sífellt stærri hluti tekna lífeyrisþega bar fulla beina skatta, ólíkt því sem verið hafði frá 1990 til 1996 (sjá mynd V.4).



**Mynd V.4** Skattbyrði lífeyrisþega og fólks á vinnualdri 1995 og 2018. Skattbyrði er mæld sem hlutfall heildartekna sem tekið er í beina skatta. Heimildir: Hagstofa Íslands og Stefán Ólafsson (2005).

Næst skoðum við nánar skattbyrði ellilífeyrisþega og öryrkja (myndir V.5 og V.6).

Svörtu súlurnar á mynd V.5 sýna að þorri eftirlaunafólks er með heildartekjur á bilinu 300 til 599 þúsund krónur á mánuði. Þar er skattbyrðin frá 20% og upp í 26% (ljósu súlurnar).

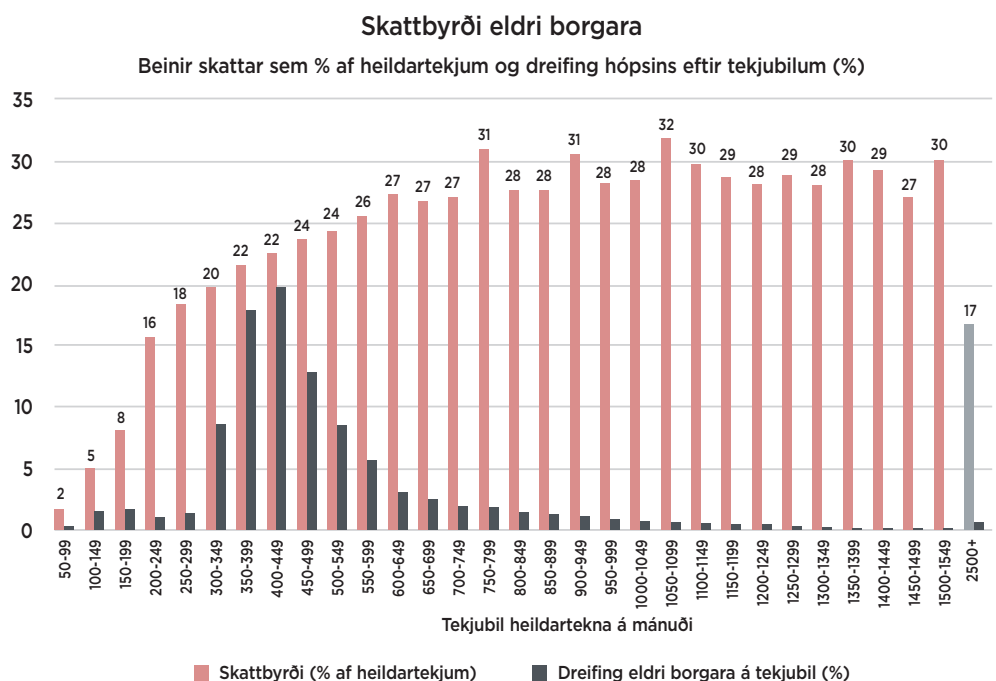
<sup>33</sup> Sjá ítarlegri skýringar á þessu í bókinni *Ójöfnuður á Íslandi*, kafla 7.

<sup>34</sup> Rétt er að hafa í huga í þessu sambandi að þau fríðindi sem fylgja fjármagnstekjum eru ekki jafn mikil og munur álagningarhlutfalla bendir til (22% á móti hæsta þrepi í tekjuskatti, þ.e. 46,25%). Þetta er vegna þess að skattstofn fjármagnstekjuskatts er nafntekjur en ekki rauntekjur. Gögnin á mynd V.3. sem koma frá skattauppgjöri Ríkisskattstjóra sýna þó svo ekki verður um villst að skattbyrðin þar sem hlutur fjármagnstekna er langmestur er afgerandi lægri, það er hjá allra tekjuhæsta hópnum (fólk með 2,5 m.kr. á mán. eða meira), þó munurinn sé minni en ætla mætti af álagningarhlutföllunum einum.

Eldri borgarar eru sem sagt með skattbyrði sem er nálægt meðalskattbyrði allra framteljenda í landinu (23% á móti 25%), þrátt fyrir að meðaltekjur þeirra séu vel undir meðaltekjum samfélagsins (sbr. mynd V.3 og tafla IV.1). Hátekju-lífeyrisþegar, þeir sem eru með 2,5 milljónir eða meira á mánuði, eru hins vegar aðeins með 17% skattbyrði. Það bendir til þess að hlutur fjármagnstekna hjá þeim hópi sé meiri en almennt er hjá framteljendum - sem lækkar raunverulega skattbyrði þessa hóps sérstaklega.

Þetta sýnir hversu ósanngjörn þessi fríðindi sem fylgja fjármagnstekjum eru. Og sömuleiðis sýnir það hversu fljótt fólk er komið í meðalskattbyrði við mjög lágur tekjur að skattkerfið tekur afar fast á lágtekjufólki - um leið og það hlífir þeim allra tekjuhæstu sérstaklega. Lífeyrisþegar töpuðu því miklu þegar stjórnvöld létu skattleysismörkin lækka stig af stigi frá 1995 og fram að hruni og svo aftur eftir 2015.

Í þessu sambandi má hafa í huga að nálægt helmingur af lífeyriseignum lífeyrissjóðanna hefur til lengri tíma komið til sem fjárfestingartekjur, en þær eru samt skattlagðar með fullri álagningu sem atvinnutekjur þegar þær eru greiddar út sem lífeyrir. Þessi staðreynd gæti réttlætt lægri álagningu fyrir lífeyrisþega í tekjuskattskerfinu. Það eru engin efnisleg rök fyrir því að stóreignafólk eitt skuli njóta mikilla skattfríðinda vegna eignatekna sinna um leið og lífeyrisþegum almennt (lágtekju-lífeyrisþegum) er neitað um samsvarandi fríðindi fyrir þann hluta lífeyristeknanna sem í reynd eru fjármagnstekjur.



**Mynd V.5** Skattbyrði eldri borgara á árinu 2018 (framtalsár 2019). Hlutfall heildartekna sem tekið er í beina skatta. Einnig er sýnd dreifing eldri borgara á tekjubíl. Tekjur sýndar að 1.549.000 krónum og síðan fyrir þá sem eru með 2.500.000 eða meira. Heimild: Sérvinnsla Hagstofunnar úr framtalsgögnum.

Ofangreind rök hafa víða í OECD-ríkjunum fengið framgang. Þannig tíðkast víða að veita lífeyrisþegum skattaávilnanir umfram fólk á vinnualdri. Til dæmis veita 27 af 35 OECD-ríkjum lífeyrisþegum sérstakar skattaávilnanir. Um 20 þessara ríkja veita lífeyrisþegum hærri persónuafslátt en í öðrum tilvikum bera lífeyrisþegar lægri álagningu en vinnandi fólk á svipuðum



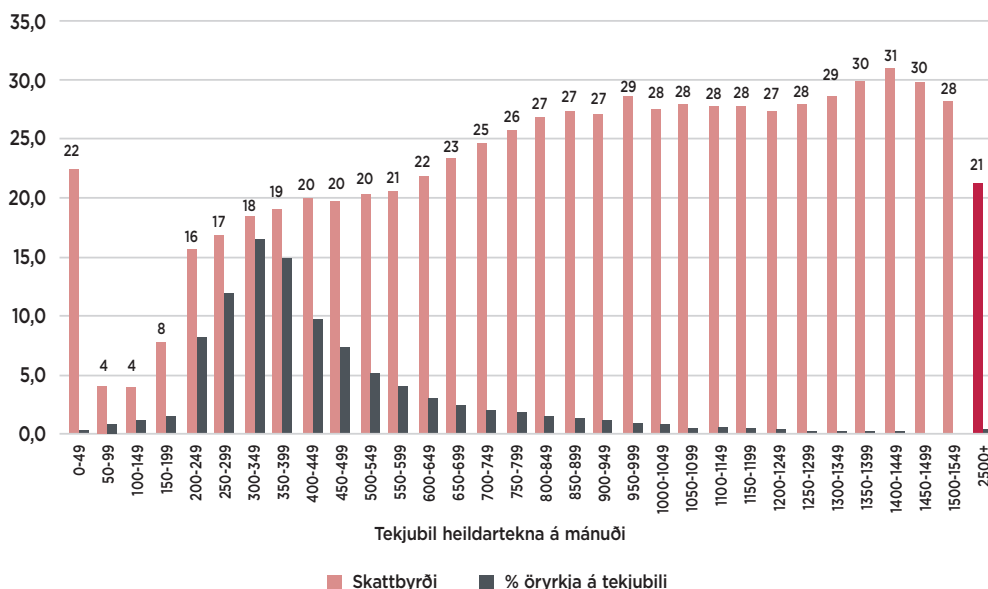
tekjubilum, til dæmis á meðaltekjum og neðar (sjá OECD; *Pensions at a Glance 2017*, bls. 104-5).

Á mynd V.6 sýnum við svo samsvarandi mynd fyrir skattbyrði örorkulífeyrisþega.

Svörtu súlurnar sýna að þorri örorkulífeyrisþega er með tekjur á bilinu 200 til 550 þúsund á mánuði, nokkru neðar en ellilífeyrisþegar. Skattbyrði þeirra er því heldur lægri, eða á bilinu 16% til 20%. Ef sama fyrirkomulag væri í dag á skattleysismörkunum og var á árabílinu frá 1990 til 1996 þá væri tekjulægsti hluti örorkulífeyrisþega skattlaus í tekjuskattkerfinu (en myndu auðvitað greiða fulla neysluskatta). Af framfærsluviðmiði einhleyps öryrkja sem býr einn (333.258 kr. á mán.) eru nú teknar tæpar 50 þúsund krónur í tekjuskatt á mánuði. Þessi upphæð hefði verið skattlaus við skipan árána 1990 til 1996. Það má telja nokkuð hátt að greiða um 50 þúsund krónu skatt af lífeyri sem er skilgreindur sem „framfærsluviðmið“, sem væntanlega hefur verið ætlað að duga til viðunandi framfærslu. Þegar búið er að draga skattinn af þessu framfærsluviðmiði er líklegt að ráðstöfunartekjur öryrkjans séu beinlínis undir neysliviðmiði stjórnvalda (ásamt húsnæðiskostnaði) fyrir einstakling sem býr einn á höfuðborgarsvæðinu (sjá nánar um þetta í næsta kafla).

### Skattbyrði örorkulífeyrisþega

Beinir skattar sem % af heildartekjum og dreifing hópsins eftir tekjubilum (%)



**Mynd V.6** Skattbyrði örorkulífeyrisþega á árinu 2018 (framtalsár 2019). Hlutfall heildartekna sem tekið er í beina skatta. Einnig er sýnd dreifing örorkulífeyrisþega á tekjubil. Heimild: Sérvinnsla Hagstofunnar úr framtalsgögnum.

Að lokum skoðum við nánar hvernig skattbyrði fólks á eftirlaunaaldri og fólks á vinnualdri sem kemur úr ólíkum tekjuhópum hefur þróast frá 2012 til 2019 (mynd V.7). Gögnin koma úr gagnasafni stjórnvalda (Tekjusagan.is). Sjónum er sérstaklega beint að lágtekju- og hátekjuhópum eftirlaunafólks, í samanburði við fólk á vinnualdri.

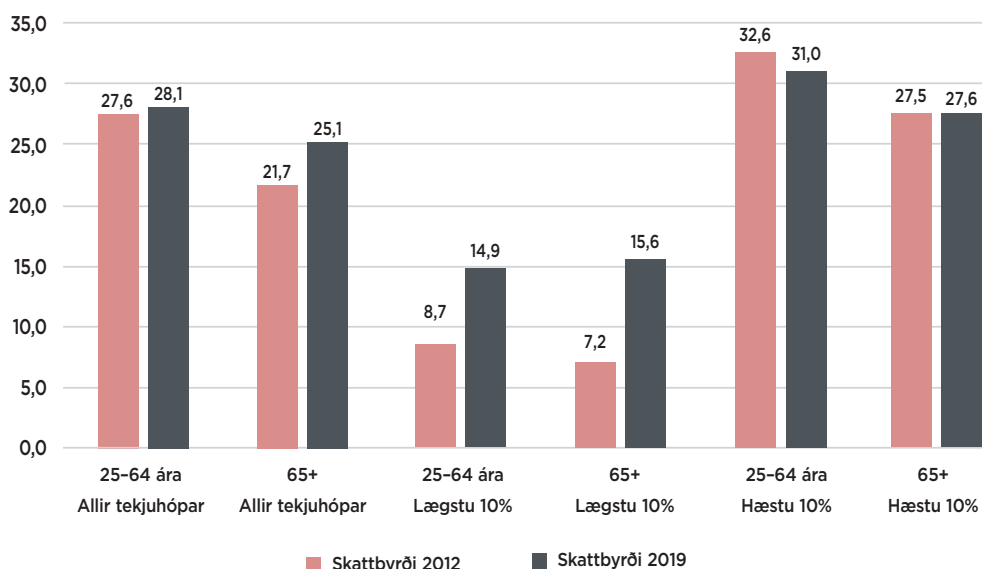
Þar má sjá að skattbyrði allra jókst á þessum síðustu árum (þó aukning skattbyrðar lágtekju-fólks hafi verið mun meiri á áratugnum að hruni – samanber niðurstöður rannsóknargagna bókarinnar *Ójöfnuður á Íslandi*). Þegar horft er til allra tekjuhópa (fyrstu tvö súlupörin)

kemur í ljós að aukningin er þó meiri meðal eftirlaunafólks (úr 21,7% í 25,1%) en hjá fólki á vinnualdri (úr 27,6% í 28,1%). Hins vegar er aukningin augljóslega langmest hjá lágtekjufólki, bæði úr hópum fólks á vinnualdri og eftirlaunafólks, en heldur meira hjá eftirlaunafólkinu (úr 7,2% í 15,6% á móti 8,7% í 14,9% hjá fólki á vinnualdri).

Hins vegar er allt annað uppi á teningnum þegar horft er til hátekjuhópa (tekjuhæstu tíu prósentanna - til hægri á myndinni). Hjá hátekjufólki á vinnualdri lækkaði skattbyrðin lítillega frá 2012 til 2019 (úr 32,6% í 31%). Þar munar væntanlega mest um niðurfellingu auðlegðarskatts eftir 2013. Hjá hátekjufólki á aldrinum 66 ára og eldra stóð skattbyrðin hins vegar í stað.

### Skattbyrði í ólíkum tekjuhópum 2012 og 2019

Fólk á vinnualdri og eftirlaunaldri



Mynd V.7 Próun skattbyrðar í ólíkum tekjuhópum fólks á vinnualdri og eftirlaunaldri, frá 2012 til 2019 (%). Heimild: Tekjusagan.is.

En það er enn á ný lágtekjufólk sem varð fyrir mestri hækkun skattbyrðarinnar.

Á heildina litið er ljóst að lágtekju lífeyrisþegar drógust afturúr tekjuþróun hátekju lífeyrisþega og aukin skattbyrði lágtekju lífeyrisþega átti sinn þátt í því. Þróun skattbyrðarinnar hefur þannig verið lágtekjufólki í hópi lífeyrisþega sérstaklega óhagstæð, vegna rýrnunar persónuafsláttarins sem lækkaði skattleysismörkin. Það þýddi að sífellt stærri hluti tekna lágtekju lífeyrisþega var skattlagður.

Almennt er fyrirkomulag skattheimtu af lífeyrissparnaði eðlilegt hér á landi, það er að iðgjöld til lífeyrissjóða séu undanþeginn skatti við inngreiðslu en sköttuð við úttekt sem lífeyrir. Ríkið frestar tekjum af skattlagningunni en fær í staðinn skatt af bæði sparnaðinum og ávöxtun hans á endanum. Þetta fyrirkomulag er algengt í Evrópu, til dæmis hjá Dönun og Hollendingum sem eru með lífeyriskerfi af svipuðum toga og Íslendingar. Hins vegar er dreifing álagningar í tekjuskattinum annað mál. Þegar ríkið gengur langt í beitingu skerðinga í almannatryggingakerfinu og skattleggur lágan lífeyri af fullum þunga þá vakna spurningar um hvort ríkið sé að skila nægilega góðum kjörum til lífeyrisþega. Sýnt hefur verið fyrir í skýrslunni að ávinningur ríkisins af spöruðum útgjöldum vegna skerðinganna sé í bland við skattlagningu lífeyris allt

að 80% á móti 20% ávinningi lífeyrisþega af auknum lífeyrissparnaði í lífeyrissjóðum. Margt bendir þannig til að þetta sé óhóflegt.

Það er líklegt að um helmingur af eignum lífeyrissjóðanna til lengri tíma verði til kominn vegna tekna af fjárfestingum, sem samkvæmt öllum skilgreiningum eru fjármagnstekjur. Í núverandi tekjuskattkerfi nýtur stóreignafólk (sem hefur miklar fjármagnstekjur) þeirra fríðinda að búa við lægri virka skattlagningu á fjármagnstekjum en er af atvinnutekjum og lífeyristekjum (sbr. mynd V.3). Hvers vegna fá lífeyrisþegar ekki að njóta sambærilegra skattfríðinda vegna fjármagnstekna sinna frá lífeyrissjóðunum? Það væri ein leið til að draga úr mismunun sem nú er innan skattkerfisins í þágu hátekjufólks á Íslandi. Hin leiðin væri að afnema þessi fríðindi hjá hátekju- og stóreignafólki. Þetta gæti réttlætt almennar skattaávilnanir til lífeyrisþega í tekjuskattkerfinu, enda erfitt í framkvæmd að sundurgreina lífeyri frá lífeyrissjóðum í ólíka skattstofna og óheppilegt væri að breyta skattalegri meðferð iðgjalda. Á hinn bóginn mætti fella niður þessi fríðindi til hátekju- og stóreignafólks sem felast í fjármagnstekjuskattinum.

Önnur leið væri því að gera líkt og meirihluti OECD-ríkja gerir, það er að veita lífeyrisþegum sérstakar skattaávilnanir (hærrí persónuafslátt en vinnandi fólki fær eða lægri álagningu á lífeyristekjum). Þetta mætti gilda á meðan lífeyrissjóðakerfið hefur ekki náð fullri uppsöfnun réttinda og fullri jöfnun lífeyriskjara milli opinbera geirans og almenna markaðarins. Gögn OECD benda til þess að lífeyrisþegar á Íslandi beri tiltölulega háan tekjuskatt í samanburði við önnur vestræn ríki.<sup>35</sup>

Besta leiðin væri þó sú sem farin var við gerð Lífkjarasamningsins 2019, að innleiða nýtt lægra álagningarþrep í tekjuskattinum fyrir lægstu tekjur. Það kom til framkvæmdar árin 2020 og 2021 og lækkar skattbyrði fyrir þorra lágtekju-lífeyrisþega um nálægt 10 þúsund krónum á mánuði. Æskilegt er að ganga lengra á þeirri braut og fá enn lægri álagningu í lægsta þrepinu, en það myndi gagnast bæði lífeyrisþegum og láglaunafólki á vinnumarkaði. Með því væri dregið betur úr hinni óeðlilegu dreifingu skattbyrðarinnar sem sýnd var fyrir í kaflanum. Tekjutapinu getur ríkið mætt með því að færa skattbyrði hæstu tekna og fjármagnstekna nær því sem tíðkast á hinum Norðurlöndunum, sem og með virkari skattlagningu auðlinda og mikilla eigna, ásamt því að draga úr skattaundanskotum (sjá nánar í skýrslu Stefáns Ólafssonar og Indriða H. Þorlákssonar, *Sanngjörn dreifing skattbyrðar*).

Eðlilegt er því að líta svo á að núverandi lífeyrisþegar og þeir sem koma á lífeyri á næstu rúmlega 30 árum séu eins konar millikynslóð sem býr við lakari lífeyriskjör en lífeyrisþegar framtíðarinnar munu gera. Þessa millikynslóð þarf að styðja betur með veglegri greiðslum úr almanna-tryggingakerfinu, til viðbótar við tekjur úr lífeyrissjóðum. Einnig væri eðlilegt að fólk úr þessum hópum nyti léttari skattbyrðar á lágur tekjur en nú er, sem myndi síðan hækka hóflega með hækkanði lífeyristekjum framtíðarinnar.

Annað sem má hafa í huga er að fasteignagjöld eru ekki lögð á að neinu ráði eftir tekjum fólks, heldur eftir fasteignamati. Gögn Tekjusögu ([www.tekjusaga.is](http://www.tekjusaga.is)) sýna að skattbyrði eldri borgara af fasteignagjöldum er álíka há hvort sem um er að ræða lágtekju eða hátekju lífeyrisþega. Það er ósanngjarn, því þessi gjöld geta orðið ansi stór hluti ráðstöfunartekna lágtekjufólks.

Þróun heildartekna lífeyrisþega og þróun skattbyrðarinnar meðal lífeyrisþega hefur hvoru tveggja orðið til þess að auka ójöfnuð meðal lífeyrisþega á síðustu árum. Það verður skoðað nánar í næsta kafla.

<sup>35</sup> Sjá upplýsingar frá OECD um skattalega meðferð lífeyrisáæildarríkjunum árið 2017 hér: [https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/pension\\_glance-2017-14-en.pdf?expires=1619958295&id=id&accname=guest&-checksum=610EF454AF5BB252C74F47FD24E408D5#::text=Pensioners%20with%20the%20gross%20replacement,on%20average%20across%20the%20OECD.&text=This%20averages%2018%25%20in%20OECD,the%20same%20level%20of%20income](https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/pension_glance-2017-14-en.pdf?expires=1619958295&id=id&accname=guest&-checksum=610EF454AF5BB252C74F47FD24E408D5#::text=Pensioners%20with%20the%20gross%20replacement,on%20average%20across%20the%20OECD.&text=This%20averages%2018%25%20in%20OECD,the%20same%20level%20of%20income).

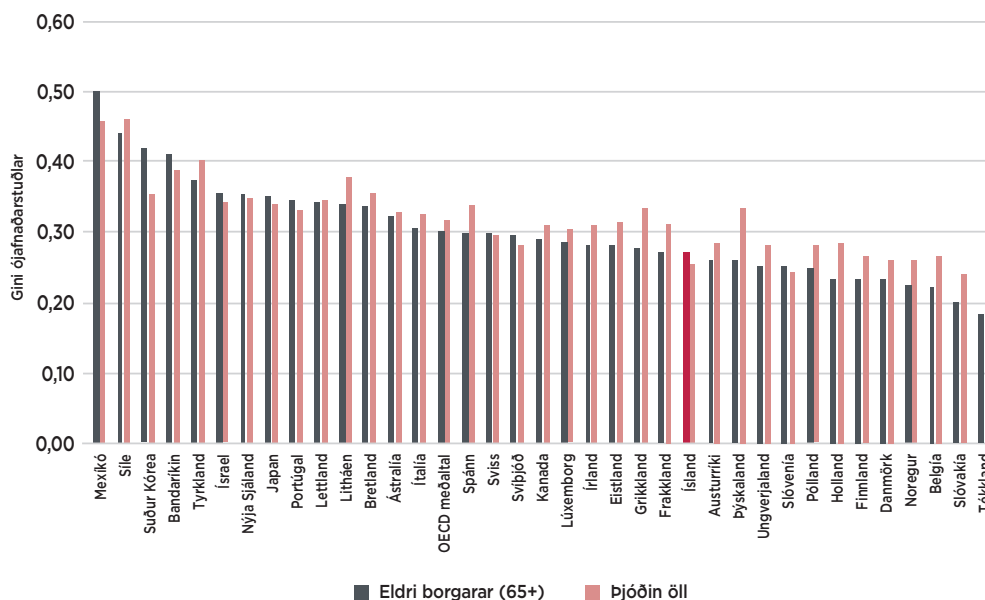
## VI. Ójöfnuður og fjárhagsþrengingar meðal eldri borgara

### VI.1 Ójöfnuður

Því miður liggja ekki fyrir aðgengilegar alþjóðlega sambærilegar upplýsingar um ójöfnuð meðal örorkulífeyrisþega, í samanburði við almenning. Slíkar upplýsingar eru hins vegar til fyrir eftirlaunafólk og hefur OECD birt þær fyrir aðildarríkin. Á mynd VI.1 má sjá hvar Ísland raðast í slíkum samanburði.

#### Ójöfnuður ráðstöfunartekna eldri borgara og íbúa almennt

OECD ríkin 2016. Gini ójafnaðarstuðull



Mynd VI.1 Ójöfnuður meðal eldri borgara í OECD-ríkjunum. Samanburður við almenning allan, árið 2016. Gini ójafnaðarstuðlar fyrir ráðstöfunartekjur á mann. Heimild: OECD, *Pensions at a Glance 2019*.

Athyglisvert er að Ísland er með minnstan ójöfnuð í tekjuskiptingu meðal almennings í OECD-ríkjunum, ásamt Tékklandi og Slóvakíu, en það á hins vegar ekki við um ójöfnuð meðal eldri borgara.<sup>36</sup> Á myndinni er löndunum raðað eftir ójöfnuði meðal eldri borgara og þar er Ísland hins vegar í 13. sæti. Það þýðir að ójöfnuður meðal eldri borgara er meiri hér á landi en meðal almennings almennt. Munur milli lágtekju og hátekju lífeyrisþega er sem sagt meiri en almennt er milli lágtekju- og hátekjufólks hér. Algengara er í OECD-ríkjunum að ójöfnuður meðal eldri borgara sé minni en meðal almennings. Það á við um 23 af 36 OECD-ríkjum. Í Noregi, Danmörku og Finnlandi er talsverður munur á þessu, þannig að ójöfnuður meðal eldri borgara er markvert minni þar en meðal almennings. Svíum svipar hins vegar meira til Íslands hvað þetta varðar, en þar hefur tekjuójöfnuður almennt aukist talsvert á síðustu 15 árum eða svo. Það er því af sem áður var, að Svíþjóð væri með jöfnustu tekjuskiptinguna og minnsta fátækt í hópi vestrænna samfélaga og örlátt lífeyriskerfi. Þessa breytingu á gerð sænska sam-

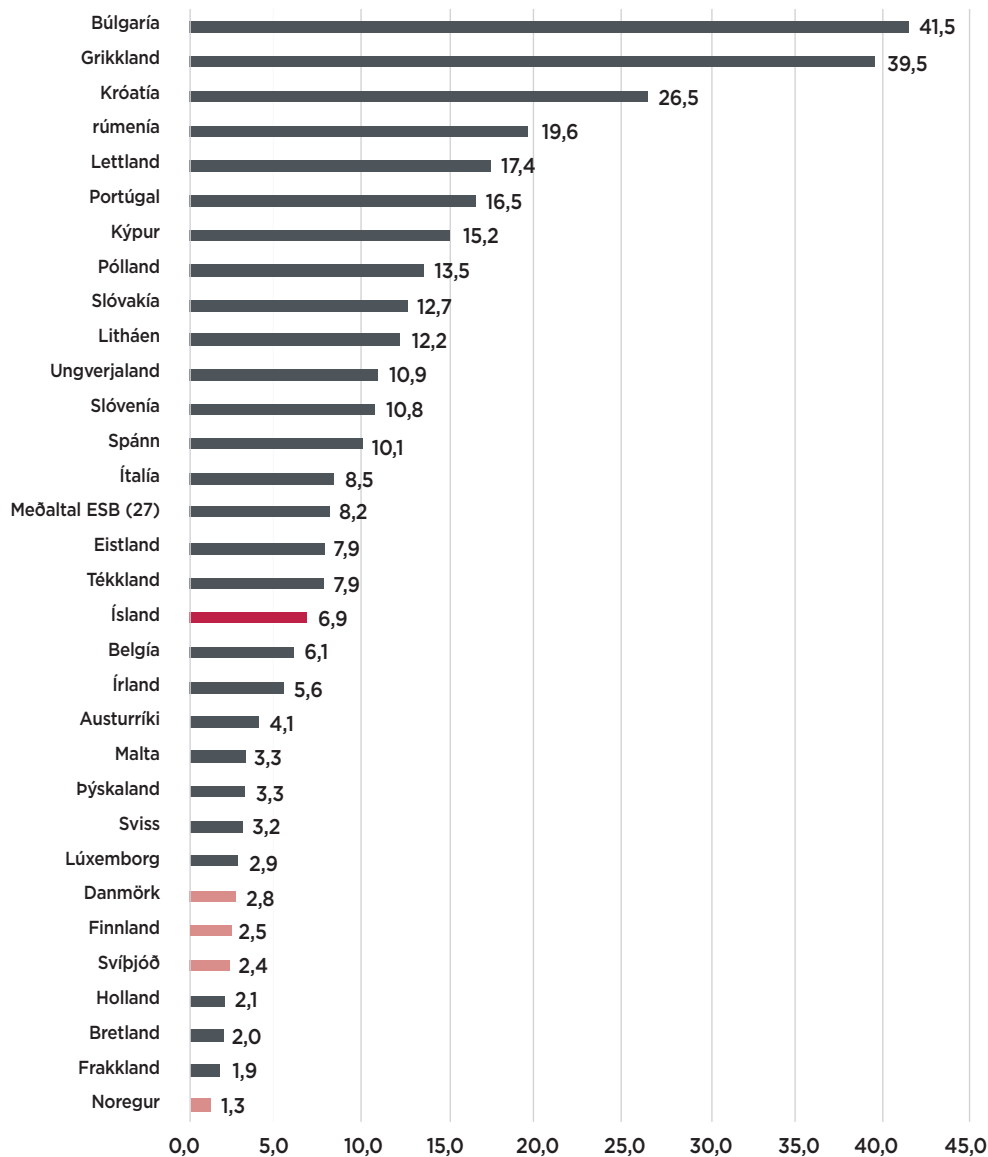
<sup>36</sup> Rétt er hins vegar að hafa í huga að í tölum OECD um tekjudreifingu (Gini ójafnaðarstuðlar) er hluti fjármagnstekna (söluhagnaður) undanskilinn, en sá hluti tekna sem einkum kemur í hlut allra tekjuhæstu einstaklinganna hefur verið óvenju hár á Íslandi (sbr. bókina *Ójöfnuður á Íslandi*). Tölur OECD um ójöfnuð gætu því vanmetið ójöfnuðinn á Íslandi að einhverju leyti.

félagsins í seinni tíð má einkum rekja til aukinna áhrifa hægri stjórnámalflokka sem fylgdu nýfrjálslyggjupólítík í meiri mæli en áður hafði tíðkast þar í landi.

## VI.2 Fjárhagsþrengingar

Eitt er að mæla ójafnaðarstig í tekjuskiptingu en annað raunverulegar tekjur og fátækt. Almennt telst Ísland vera með háar tekjur í alþjóðlegum samanburði, bæði fyrir almenning og eldri borgara, sem þó er talsvert háð gengi krónunnar hverju sinni. Þegar afstæð fátæktarhlutföll eru reiknuð út frá tekjuupplýsingum kemur Ísland einnig út með lágt hlutfall eldri borgara sem og þjóðarinnar almennt sem telst vera undir slíkum fátæktarmörkum sem miðast við hlutfallslegt frávik frá miðtekjum (sjá bæði tölur OECD og Eurostat um slíkt). Hér er á hinn bóginn mjög hátt verðlag, eitt það allra hæsta í Evrópu, ef ekki í heiminum. Húsnæðiskostnaður er einnig mjög hár hér á landi, einkum á höfuðborgarsvæðinu.

Hlutfall eldri borgara sem segja mjög erfitt að ná endum saman, 2018



Mynd VI.2 Fjárhagsþrengingar meðal eldri borgara í Evrópu-löndum, árið 2018. Heimild: Eurostat.

Annað sem skiptir máli þegar tekjur eldri borgara (eða lífeyrisþega) eru bornar saman milli landa er að hér á landi er óvenju mikill munur á lífeyriskjörum opinberra starfsmanna og starfsmanna sem koma af almennum markaði (til dæmis er mjög lítil ef nokkur slíkur munur í Danmörku, Finnlandi, Noregi og Svíþjóð). Það þýðir að þegar meðaltöl tekna fyrir alla eldri borgara hér á landi eru skoðuð (sem og lág fátæktarhlutföll) þá hækka tekjur lífeyrisþega úr hópum opinberra starfsmanna meðaltalið umfram það sem er hjá lífeyrisþegum sem koma af almennum markaði. Vegna hærri lífeyristekna lífeyrisþega úr opinbera geiranum fegra þeir því meðaltal allra eldri borgara sem gerir það að verkum að erfitt er að draga ályktanir af meðaltekjutölum og fátæktarhlutföllum eldri borgara og lífeyrisþega almennt.

Þetta þýðir að háar tekjur eldri borgara og þjóðarinnar almennt þýða ekki endilega að fjárhagsþrengingar séu úr sögunni. Vísendingar um það má sjá á mynd VI.2 sem gefur raunsæri mynd af fjárhagsþrengingum eldri borgara en afstæð fátæktarhlutföll. Útkoman þarna er mjög í takti við hagsældarstig og styrkleika velferðarríkisins í þessum löndum almennt. Þjóðirnar í austur og suð-austur hluta Evrópu eru með hæst hlutfall eldri borgara í miklum fjárhagsþrengingum með dagleg útgjöld fjölskyldunnar, en þjóðirnar á Norðurlöndum og á norður-vestur hluta meginlandsins eru með minnstar þrengingar eldri borgara.

Athygli vekur að þó Ísland sé með lægra hlutfall eldra fólks sem á „mjög erfitt“ með að ná endum saman en meðaltal Evrópuþjóðana (6,9% á móti 8,2%) er Ísland samt talsvert fyrir ofan hinar norrænu þjóðirnar. Þær eru með frá 1,3% til 2,8% eldri borgara sem segjast eiga mjög erfitt með að ná endum saman á móti 6,9% fyrir Ísland. Ísland er því með ríflega tvisvar til fimm sinnum stærri hóp eldri borgara í fjárhagsþrengingum.

Rétt er að ítreka að tölurnar á mynd VI.2 eru hlutfall eldri borgara sem segja „mjög erfitt að ná endum saman“. Ef við er bætt þeim sem segja „erfitt“ að ná endum saman, sem oft er gert, þá verður hlutfall Íslands tæp 15%, sem er hærra en afstætt fátæktarhlutfall þjóðarinnar sem heildar, sem oft er innan við 10%. Þegar skoðaðar eru tölur um hve stór hluti eldri borgara segist eiga „auðvelt með að ná endum saman“ er hlutfallið einnig markvert lægra á Íslandi.

Nærtækt er að túlka þessa útkomu sem vísendingu um að lágtekjuvandi meðal eldri borgara sé meiri á Íslandi en á hinum Norðurlöndunum. Staða örorkulífeyrisþega á þessu sviði er án efa lakari en hjá eldri borgurum almennt (sjá kaflan um tekjudreifingu hér að framan) og því má með nokkru öryggi álykta að enn hærra hlutfall þeirra glími við alvarlegar fjárhagsþrengingar.

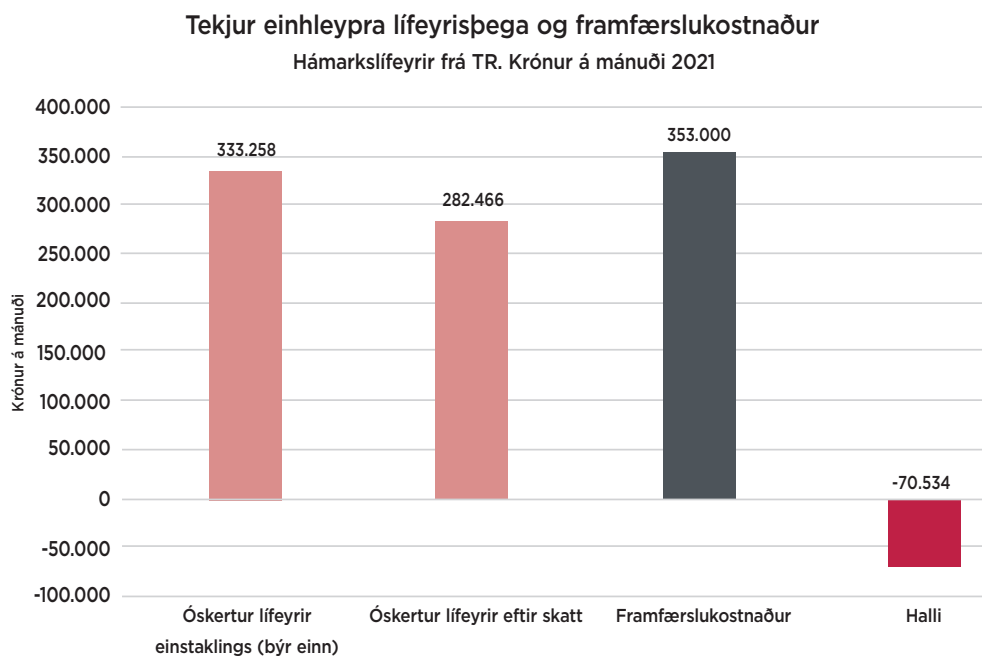
Almennt er það svo í Evrópu að þar sem vægi almannatrygginga er minna í greiðslum lífeyris (á móti lífeyrissjóðum og séreignasparnaði) þar er ójöfnuður meiri og fjárhagsþrengingar eða fátækt meiri (sjá um það í Ebbinghouse 2021). Stífar tekjutengingar í almannatryggingakerfum geta fækkað þeim lífeyrisþegum sem búa við sára fátækt en ef örlæti lífeyris almannatrygginga er ekki nægilegt þá skilja slík lífeyriskerfi marga lífeyrisþega eftir með lágar tekjur en þó rétt fyrir ofan fátæktarmörk. Sú lýsing á nokkuð vel við um stöðu tiltölulega margra íslenskra lífeyrisþega í nútímanum.

### VI.3 Dugir hámarkslífeyrir frá TR til framfærslu?

Hér er að lokum önnur sýn á fjárhagsþrengingar lífeyrisþega, sem byggir á samanburði hámarkslífeyris TR (óskerts lífeyris) og mati stjórnvalda á framfærslukostnaði á höfuðborgarsvæðinu. Það síðarnefnda kemur úr framfærsluviðmiði eða neysluviðmiði stjórnvalda, sem birtir framfærslukostnað án húsnæðiskostnaðar.<sup>37</sup> Á grundvelli talna frá Þjóðskrá um leigu-

<sup>37</sup> Sjá nánar hér: <https://www.stjornarradid.is/verkefni/felags-og-fjolskyldumal/neysluvidmid/reiknivelfyrir-neysluvidmid/>.

verð á fermetra í Reykjavík var áætlaður leigukostnaður fyrir einhleypa lífeyrisþega fyrir 45 fermetra íbúð um 155.000 krónur á mánuði. Það gefur heildar framfærslukostnað fyrir einhleypa lífeyrisþega upp á um 353.000 krónur á mánuði, að viðbættum hóflegum kostnaði vegna íbúðarleigu. Verðlag framfærslukostnaðar er fært upp til ársins 2021.



**Mynd VI.3** Samanburður hámarks lífeyris frá TR, fyrir og eftir skatt, við áætlaðan framfærslukostnað í Reykjavík um þessar mundir. Húsaleiga varlega áætluð fyrir litla íbúð.

Einstaklingur með hámarkslífeyri frá TR, en ekkert annað í tekjur, greiðir um 50 þúsund krónur á mánuði í tekjuskatt og því verða eftir 282.466 krónur í ráðstöfunartekjur. Það þýðir að í hverjum mánuði vantar viðkomandi um 70 þúsund krónur til að ná ofangreindu framfærsluviðmiði stjórnvalda. Jafnvel þó viðkomandi lífeyrisþegi væri öryrki með fulla aldursbundna uppbót (tæpar 50 þúsund krónur) þá dugir það ekki til að fleyta honum/henni upp fyrir framfærsluviðmiðið. Til að ná endum saman þurfa viðkomandi lífeyrisþegar því að finna sér óvenju ódýran húsnaðiskost eða stóla á matargjafir hjálparsamtaka. Fyrir sambúðarfólk, sem hefur minni sameiginlegan framfærslukostnað á mann, er útkoman svipuð, eða með örlítið minni halla í hverjum mánuði, þ.e. ef viðkomandi hafa ekkert annað en lífeyri almannatrygginga.

Lægri hámarkslífeyrir fyrir hvorn sambýlinga gerir það að verkum að halli er á framfærslunni. Fólk þarf í reynd að hafa meira en 100.000 krónur á mánuði frá lífeyrissjóði til viðbótar við hámarkslífeyri frá TR til þess eins að rétt skriða upp fyrir framfærslukostnaðarmörkin. Þeir sem eru með minna en 150.000 til 200.000 krónur á mánuði frá lífeyrissjóðum búa augljóslega við miklar fjárhagsþrengingar.

## VII. Staða lífeyriskerfisins og leiðir til úrbóta

Lengi hafa íslenskir stjórnámálmenn talað um íslenska lífeyriskerfið sem „besta lífeyriskerfi í heimi“. Slíkt sjálfshól er alltaf varhugavert. En hver voru rökin fyrir því að þannig gæti verið í pottinn búið?

Helstu rökin voru þau að hér væri uppbygging lífeyriskerfisins í samræmi við meðmæli Alþjóðagjaldeyrissjóðsins (IMF). Þá var vísað til hinna þriggja stoða kerfisins (almannatrygginga, lífeyrissjóða og séreignasparnaðar) sem skipta með sér hlutverkum og dreifa áhættu. Einnig var stundum nefnt í þessu samhengi að íslenska lífeyrissjóðakerfið væri orðið mjög stórt miðað við lífeyrissjóði í öðrum OECD-ríkjum, mælt í hlutfalli við þjóðarframleiðslu.

Fyrsta stoðin, almannatryggingar (TR), er fjármögnuð af skatttekjum ríkisins og veitir öllum lágmarksframfærslutryggingu þegar vinnugetu nýtur ekki lengur við. Þegar aðrar tekjur koma til (frá lífeyrissjóðum, vegna atvinnu eða af sparnaði) þá eru greiðslur almannatrygginga dregnar til baka (með tekjutengingum og tilheyrandi skerðingum). Við höfum sýnt í þessari skýrslu að íslenska ríkið gengur óvenju langt í slíkum skerðingum í almannatryggingakerfinu.

Önnur stoðin eru lífeyrissjóðir vinnumarkaðarins sem eru með skylduaðild og byggja réttindi til lífeyris á iðgjaldagreiðslum, sjóðasöfnun og ávöxtun sjóðanna. Menn fá út úr sjóðunum í hlutfalli við það sem þeir greiða inn til þeirra, sem og ávöxtun fjárens á meðan það er í geymslu þar til að lífeyristöku kemur. Engar skerðingar eru á greiðslum úr lífeyrissjóðum og lífeyris-sjóðakerfið er það þriðja stærsta í OECD-ríkjunum, mælt sem hlutfall af þjóðarframleiðslu.

Í meginráttum skilar lífeyrissjóðakerfið því sem vænta má, að teknu tilliti til þess að ekki hafa allir núverandi lífeyrisþegar safnað upp fullum réttindum með iðgjaldagreiðslum af heildarlaunum á fullum starfsferli. Auk þess er mikill munur á réttindaávinnslu hjá fólki sem starfar allan feril sinn á almennum markaði (árleg uppsöfnun réttinda er 1,4% af þeim launum sem greitt er af) og hinum sem starfa hjá hinu opinbera (árleg uppsöfnun réttinda þar er 1,9% af iðgjaldastofni). Þar eð almannatryggingar eiga að greiða meira til þeirra sem minna hafa úr lífeyrissjóðum ætti það að jafna muninn milli lífeyrisþega sem koma af almenna og opinbera geiranum, þegar upp er staðið. Sú jöfnun dugar hins vegar hvergi nærri og nemur einungis um þriðjung af réttindamuninum nú til dags.

Þriðja stoð lífeyriskerfisins er séreignasparnaðurinn, sem er valfrjál (2-4% iðgjaldagreiðsla frá launþega skilar að auki 2% framlagi frá atvinnurekanda viðkomandi). Þessi sparnaður færir viðkomandi aukið eyðslufé eftir að 60 ára aldri er náð, sem taka má út í einu lagi eða með dreifðum hætti að eigin vali, en séreignasparnaður bætir engu í samtrygginguna sem ábyrgist lífeyrisgreiðslur út ævina. Eins og með iðgjöld til lífeyrissjóðanna þá eru iðgjöld til séreignasparnaðar undanþegin tekjuskatti þegar þau eru greidd inn en bera fullan tekjuskatt þegar sparnaðurinn er greiddur út til lífeyrisþegans, líkt og um atvinnutekjur væri að ræða. Algengara er að fólk með milli og hærri tekjur safni séreignasparnaði, en lágtekjufólk og einstæðir foreldrar gera það mun síður. Séreignasparnaður eykur því ójöfnuð í lífeyriskerfinu.

Til sanns vegar má færa að uppbygging íslenska lífeyriskerfisins sé ágæt, en í sjálfshólinu um „besta lífeyriskerfi í heimi“ var yfirleitt ekki vísað til þeirra tekna sem lífeyriskerfið færir lífeyrisþegum. Þar vantar talsvert uppá, enda hefur ríkið með óhóflegri beitingu tekjutenginga og tilheyrandi skerðingum gert það að verkum að stoð almannatrygginga skilar ekki sínu hlutverki



á eðlilegan hátt. Þetta hefur skapað alvarlegan lágtekjuvanda meðal hluta lífeyrisþega, en það má kalla mesta galla lífeyriskerfisins. Þann galla er hins vegar auðvelt að laga.

## VII.1 Gallar lífeyriskerfisins

Stærsti galli íslenska lífeyriskerfisins nú til dags er sá að frá 25% til 50% lífeyrisþega glíma við alvarlegan eða umtalsverðan lágtekjuvanda, eins og sýnt var í kafla IV. Það er miklu algengara hjá lífeyrisþegum sem starfað hafa á almennum markaði megnið af starfsferlinum heldur en hjá opinberum starfsmönnum ríkis eða sveitarfélaga. Þetta er vegna þess að réttindauppsöfnunin í lífeyrissjóðum almenna markaðarins er mun minni en hjá opinberum starfsmönnum, sem skilar fólki af almennum markaði lægri lífeyri frá lífeyrissjóðum sínum.

Ef virkni lífeyriskerfisins væri eðlileg þá myndu almannatryggingar bæta upp þennan mun til fulls, en gera það hins vegar ekki nema að hluta, eins og sýnt var í kafla III. Ástæða þess er að ríkið hefur gengið alltof langt í skerðingum lífeyris almannatrygginga gagnvart tekjum lífeyrisþega úr lífeyrissjóðum. Skerðingarnar byrja við of lágur tekjur frá lífeyrissjóðum (frítekjumark er of lítið) og hámarkslífeyrir TR (óskertur lífeyrir) er of lágur. Þessi ofnotkun skerðinga að hálfu stjórnvalda gerir það að verkum að framlag almannatrygginga til tekna lífeyrisþega er of lítið.

Ríkið gengur sem sagt of langt í að spara sér útgjöld til lífeyris almannatrygginga í skjóli greiðslna frá lífeyrissjóðum, löngu áður en uppsöfnun réttinda í sjóðunum á almennum markaði er orðin viðunandi og nógu jöfn milli almenna og opinbera geirans. Þannig er byrjað að skerða hjá TR þegar þær greiðslur úr lífeyrissjóðum eru enn alltof lágur. Alltof margir lífeyrisþegar stríða því við lágtekjuvanda og alltof margir fá mun minni lífeyri í heild en þeir telja eðlilegt eftir að hafa greitt iðgjöld til lífeyrissjóða og skatta til að fjármagna almannatryggingakerfið á fullum starfsferli.

Eins og sýnt hefur verið í fyrri köflum þá skerðir ríkið lífeyri og bætur frá almannatryggingum sem nemur rúmum helmingi af því sem þorri lífeyrisþega nútímans fær frá lífeyrissjóðum sínum. Þetta er ígildi þess að ríkið sé helsti lífeyrisþegi lífeyrissjóðanna, það er ríkið sparar í lífeyrisútgjöldum TR sem nemur meira en allri ávöxtun lífeyrissparnaðarins í lífeyrissjóðunum (um 40-60% af eignum lífeyrissjóða til greiðslu lífeyris kemur af ávöxtun sjóðanna til lengri tíma). Þetta er afar óeðlilegt ástand. Lífeyrisþegar fá ekki að njóta lífeyrissparnaðar síns í betri afkomu í nægilega miklum mæli því framlag almannatrygginga hverfur alltof snemma og alltof hratt.

Þessu til viðbótar tekur ríkið 20-26% af tekjum þorra lífeyrisþega í tekjuskatt. Slík skattheimta var mun minni fyrir um þremur áratugum en hefur farið hækkandi alveg fram á síðustu ár, þrátt fyrir að tekjur stórs hluta lífeyrisþega séu enn mjög lágur. Samanlagt rennur ígildi á bilinu 70% til 80% af auknum tekjum lífeyrisþega frá lífeyrissjóðum í skerðingar (lækkun lífeyris frá almannatryggingum) og skatta. Þetta er ígildi fordæmalausra jaðarskatta og afar óeðlileg virkni í lífeyriskerfinu gagnvart lífeyrisþegum sem hafa enn mjög lágur tekjur.

Skerðingarkerfi lífeyris eiga að skerða út hátekjufólk og hærra millitekjufólk af greiðsluskrá almennatrygginga, en hér á landi er lágtekjufólk skorið út af greiðsluskrá almennatrygginga í alltof stórum stíl. Þetta þarf að laga með því að draga stórlega úr skerðingum í almennatryggingakerfinu og einnig með því að létta skattbyrði af lágtekju-lífeyrisþegum.

Aðrir gallar eru einnig á almannatryggingahluta lífeyriskerfisins sem orsakast af óhóflegum skerðingarreglum kerfisins, svo sem vegna atvinnutekna. Þó frítekjumark gagnvart atvinnutekjum sé hærra en gagnvart lífeyrissjóðstekjum (100.000 krónur fyrir ellilífeyrisþega og

109.000 fyrir öryrkja á móti 25.000 króna frítekjumarki gagnvart samanlögðum greiðslum úr lífeyrissjóði og af fjármagnstekjum) þá er það samt of lágt og hefur vinnuleytandi áhrif, sem eru sérstaklega alvarleg fyrir öryrkja sem hafa vinnugetu. Einnig gagnvart ellilífeyrisþegum sem vilja vinna lengur en til 67 ára aldurs. Þá eru ýmsir aðrir gallar sem tengjast samspili stöða I og II, svo sem fall á krónu, óeðlilegar ofgreiðslur og endurgreiðslur, auk alls konar flækjustiga sem gera kerfið afar ógagnsætt (sjá nánar um þetta í kafla III og Viðauka I).

## VII.2 Það sem gera þarf

Til að bæta úr ofangreindum göllum íslenska lífeyriskerfisins þarf að draga stórlega úr skerðingum þannig að framlag almannatrygginga til lífeyrisgreiðslna fari frá því að vera óvenju lítið í hópi OECD-ríkjanna til þess sem algengast er í grannríkjunum á hinum Norðurlöndunum og að stuðla í leiðinni að eðlilegri virkni lífeyriskerfisins. Virkustu úrræðin eru þau að **hækka frítekjumark gagnvart tekjum lífeyrisþega frá lífeyrissjóðum** og einnig að **hækka hámark lífeyris almannatrygginga** (óskerts lífeyris) sem í dag er óeðlilega lágt. Skoðum fyrst hækkun frítekjumarkansins.

### VII.2.1 Hækkun frítekjumarks gagnvart lífeyrissjóðsgreiðslum

Rétt er að vinda ofan af þeirri breytingu sem gerð var á frítekjumörkum með breytingum á ellilífeyri almannatrygginga árið 2016. Þær breytingar voru afturför sem juku í reynd skerðingar gagnvart tekjum frá lífeyrissjóðum. Aðgreina ætti á ný frítekjumörk fyrir lífeyrissjóðstekjur og fjármagnstekjur. Stjórnvöld höfðu einnig sameinað frítekjumark gagnvart atvinnutekjum við hið almenna frítekjumark upp á 25.000 krónur árið 2016. Það var óvenju róttækt skref í ranga átt. Það vakti strax gríðarlega óánægju meðal eldri borgara og var dregið til baka ári síðar, en þó óverðbætt frá því sem áður hafði verið (þ.e. var lækkað að raunvirði). Almennt hafa stjórnvöld trassað að láta frítekjumörk í almannatryggingakerfinu fylgja verðlagsbreytingum, sem felur í sér kjaraskerðingar fyrir lífeyrisþega.

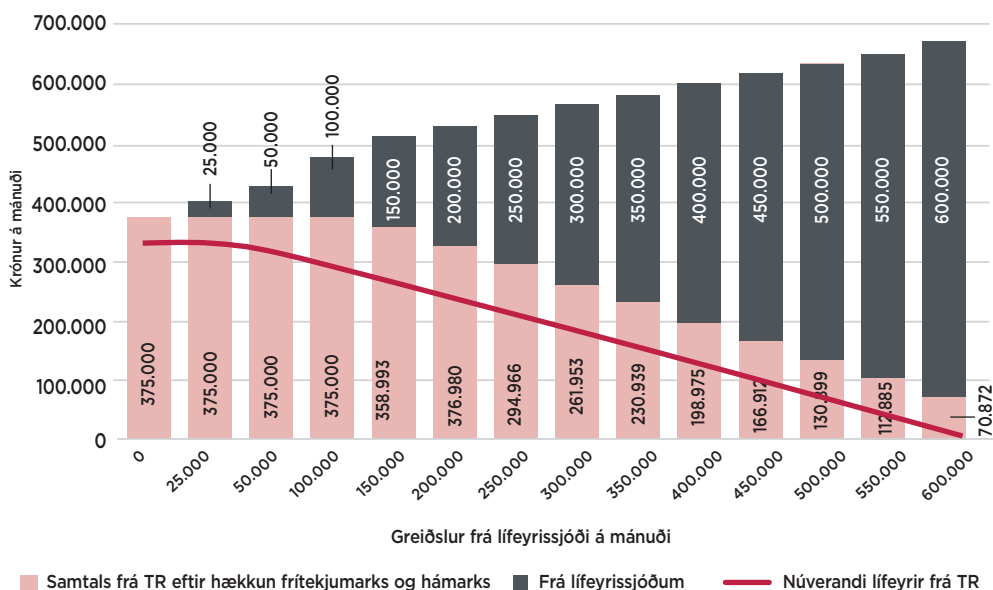
Nú ætti því að innleiða sjálfstætt frítekjumark gagnvart lífeyrissjóðstekjum og hækka það verulega upp fyrir hið almenna 25.000 króna frítekjumark. Hér er lagt til að frítekjumark gagnvart lífeyrissjóðstekjum fari í minnst 100.000 krónur á mánuði. Þetta myndi ásamt hækkun hámarkslífeyris frá TR (óskerta lífeyrisins) vinna vel á lágtekjuvandannum sem lífeyrisþegar af almenna markaðinum glíma við í dag og gera virkni lífeyriskerfisins í heild mun eðlilegri.<sup>38</sup>

Á mynd VII.1 er sýnt hvernig greiðslur frá TR munu hækka ef frítekjumark gagnvart lífeyrissjóðstekjum yrði hækkað í 100.000 krónur á mánuði. Þarna eru einnig sýnd áhrif af því að hækka hámarkslífeyrinn frá TR (óskerta lífeyrinn) úr 333.228 upp í 375.000 krónur. Þetta eru tvær mikilvægustu umbótatillögurnar á lífeyri almannatrygginga sem hér eru gerðar. Bleiku súlnahlutarnir sýna hækkaða upphæð frá TR en svarta línan sýnir núverandi greiðslur frá TR á hverju bili tekna frá lífeyrissjóðum (lárétti á sinn og svörtu súlnahlutarnir).

Með því að frítekjumarkið fer í 100.000 krónur þá haldast óskertar greiðslur frá TR lengur en verið hefur (fyrstu fjórar bleiku súlurnar eru jafnháar í stað aðeins fyrstu tveggja súlnanna, þ.e. að 25.000 króna frítekjumarkinu). Þetta þýðir að þeir sem eru með minnstar greiðslur frá lífeyrissjóðum halda hámarkinu frá TR lengur en nú er. Skerðingarnar byrja við hærri tekjur en nú er í stað þess að byrja við óeðlilega lágur lífeyrissjóðstekjur. Síðan er gert ráð fyrir óbreyttum skerðingarhlutföllum þannig að greiðslur TR trappast niður með svipuðum hraða og nú er.

<sup>38</sup> Frítekjumark gagnvart fjármagnstekjum mætti vera mun lægra, til dæmis um 15.000 krónur á mánuði, þannig að fólk geti notið vaxtatekna af höflegum sparnaði í fríði. Óþarfi er að stóreignafólk sem hefur miklar fjármagnstekjur njóti einhverra ívilnana innan almannatryggingakerfisins. Rétt er að geta þess að stjórnvöld hafa nýlega hætt að láta sölu höflega verðmætra frístundahúsa/sumarbústaða skerða lífeyri almannatrygginga við sölu (eftir eignarhald í 5 ár eða meira), sem var gott framfaraskref.

Hækkun frítekjumarks í 100.000 og hækkun hámarks TR í 375.000 kr. á mánuði



Mynd VII.1 Áhrif hækkunar frítekjumarks gagnvart lífeyrissjóðstekjum og hækkun hámarks lífeyris frá TR á tekjur lífeyrisþega sem býr einn, eftir greiðslum frá lífeyrissjóðum (lárétti ásinn). Heimild: Eigin útreikningur og reiknivél TR.

Vegna hækkunar frítekjumarksins þá trappast greiðslur frá TR út við um 800.000 krónur á mánuði í stað 600.000 nú. Skerðingarferillinn er í reynd færður til hægri á myndinni, öllum þorra lífeyrisþega til kjarabóta, en stór hluti lífeyrisþegar eru með undir 600.000 krónum á mánuði frá lífeyrissjóðum. Með því að hækka frítekjumarkið með þessum hætti þá fá lífeyrisþegar að njóta í meiri mæli en nú er aukinna tekna frá lífeyrissjóðum til kjarabóta. Tekjuviðbótin frá TR verður meiri og nær lengra upp tekjustigann. Í stað þess að búið sé að skerða út allar greiðslur frá TR við 600.000 krónur (sem er undir meðaltekjum samfélagsins) þá skerðast þær endanlega út rétt ofan við meðaltekjur í samfélaginu.

Þeir sem eru ekki með neinar tekjur frá lífeyrissjóðum hafa ekki beinan hag af hækkun frítekjumarksins einni og sér, en til að koma einnig til móts við þá er nauðsynlegt að hækka hámarkslífeyri TR (óskerta lífeyrinn) og eru áhrif þess einnig sýnd á mynd VII.1 (bleiku súlnahlutarnir fara hæst í 375.000 krónur á mánuði í stað 333.258 kr. - bilið milli svörtu línunnar og efri marka ljósu súlnanna sýnir hækkunina í heild).

### VII.2.2 Hækkun hámarkslífeyris almannatrygginga (óskerts lífeyris)

Eins og sýnt var í kafla III.2.1 hér að framan, þá hefur hámarkslífeyrir frá TR ekki fylgt lágmarkslaunum á vinnumarkaði nógu vel síðan 2009. Þá var hámarkið sem fékkst frá TR fyrir einhleypa lífeyrisþega sem bjó einn, þ.e. áður en til skerðinga kom, um 15% hærra en lágmarkslaun á vinnumarkaði. Í dag er það hlutfall um 5% undir lágmarkslaunum fyrir sama einstakling og fyrir sambúðarfólk er hlutfallið í dag 76% af lágmarkslaunum en var 98% árið 2009. Frá 2009 hafa laun á vinnumarkaði því hækkað mun meira en lífeyrishámarkið frá TR og eftir að hámarksellífeyrir fyrir einhleypa var hækkaður árið 2016 til jafns við lágmarkslaun á vinnumarkaði hefur það hámark aftur sigið niður á það stig sem var fyrir hækkunina 2016 (það er nú um 5% undir lágmarkslaunum). Sambúðarfólk var hins vegar skilið eftir þá og það hefur dregist enn meira afturúr launaþróuninni á vinnumarkaði síðan þá, alveg til ársins í ár (2021).

Ljóst er að stjórnvöld freistast ítrekað til að láta lífeyri TR dragast afturúr hækkunum launakjara á vinnumarkaði, þrátt fyrir að ákvæði laga um almannatryggingar séu þokkalega skýr hvað varðar það að lífeyrir TR skuli fylgja launaþróuninni og að aldrei skuli hann hækka minna en nemur verðlagshækkunum (sem ætti að vera aukavörn fyrir lífeyrisþega á tímum kaupmáttarrýrnunar).<sup>39</sup> Þetta er þrátt fyrir að viðmiðið sem stjórnvöld kjósa iðulega að nota (lágmarkslaun) sé lífeyrisþegum afar óhagstætt og allt annað en eðlilegt viðmið.

Lágmarkslaun eru yfirleitt greidd byrjendum á vinnumarkaði sem síðar vinna sig upp í launum á starfsferlinum. Ef lífeyrisþegum sem litlar eða engar aðrar tekjur en lífeyri TR hafa er einungis tryggt ígildi lágmarkslauna (sem oft hefur þó gengið illa að tryggja, eins og sést á mynd III.3) þá er verið að tryggja þeim það að vera fátækasti hópurinn í samfélaginu - fyrir lífstíð. Engin von um ígildi starfsaldurshækkana fylgir þeirri stöðu. Þegar stjórnvöld basla við að halda hámarkslífeyri TR undir lægstu launum á vinnumarkaði þá eru þau að reyna að tryggja að tekjulægstu lífeyrisþegarnir séu undir fátæktarmörkum.

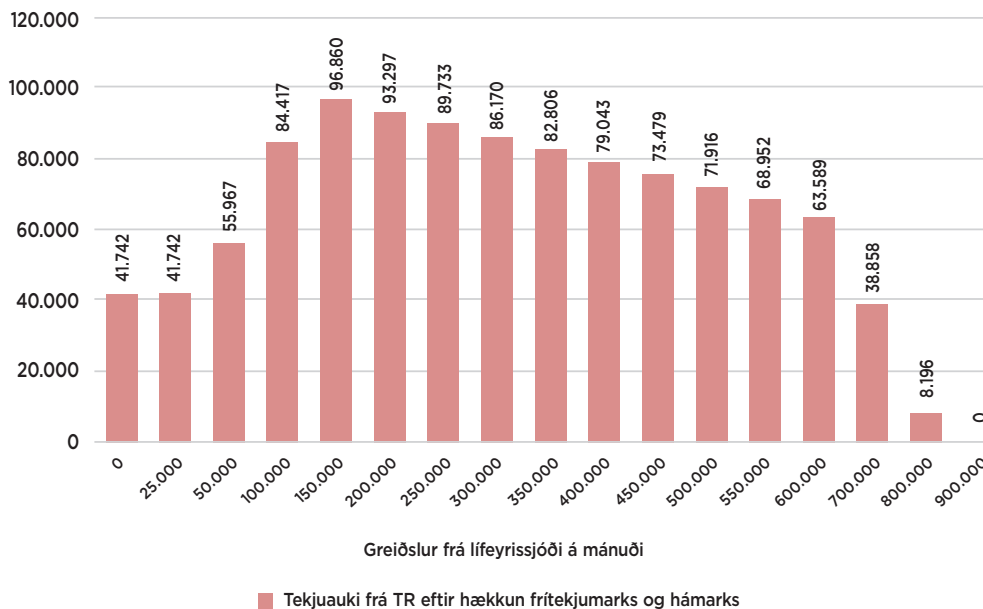
Þetta dregur athyglina að því að viðmiðið við lágmarkslaun er ekki eðlilegt viðmið. Nær væri að miða við eitthvert hlutfall miðlauna í samfélaginu, til dæmis að óskertur lífeyrir TR fari aldrei undir 60% af miðlaunum á mann, sem er algengt fátæktarviðmið Evrópusambandsins. Ef þetta viðmið væri tekið upp í dag þá ætti lífeyrishámark TR, áður en til skerðinga kemur, að vera nálægt 390.000 krónum á mánuði. Með slíku viðmiði hefði samfélagið tryggt tekjulægstu lífeyrisþegunum það að vera ekki undir samfélagslegum fátæktarmörkum. Er það ekki eðlilegt markmið fyrir gott samfélag - að lágmarki? Í reynd var hámark lífeyris frá TR ígildi um 400.000 króna árið 2009 (15% yfir lágmarkslaunum) og um 390.000 króna næstu tvö árin þar á eftir (um 10% yfir lágmarkslaunum) - áður en hámarkið dróst síðan afturúr launaþróuninni á vinnumarkaði niður á núverandi stig.

Í þessu samhengi er gerð hófleg tillaga hér um byrjunarhækkun lífeyrishámars TR (óskerta lífeyrisins) úr 333.258 krónum á mánuði upp í 375.000 krónur fyrir þá sem búa einir - og er það einnig teiknað inn á mynd VII.1 hér að ofan (ljósu súlnahlutarnir). Gert er ráð fyrir a.m.k. samsvarandi hækkun fyrir fólk í sambúð.

Hversu miklum tekjuauka myndu þessar breytingar á frítekjumarki og lífeyrishámarki TR skila lífeyrisþegum? Vísbendingar um það má sjá á mynd VII.2.

<sup>39</sup> Sjá nánar um þetta í skýrslu Kolbeins H. Stefánssonar (2020).

Tekjuauki vegna hærra frítekjumarks og hærra hámarks frá TR, eftir upphæð greiðslna úr lífeyrissjóði (kr. á mán.)



Mynd VII.2 Tekjuauki vegna hækkunar frítekjumarks gagnvart lífeyrissjóðstekjum í 100.000 krónur og hækkun lífeyrslágmars TR upp í 375.000 krónur á mánuði, sýnt eftir tekjubílum greiðslna frá lífeyrissjóðum.

Öllum þorra lífeyrisþega væru færðar lífeyrishækkningar á bilinu 75.000 til 97.000 krónur á mánuði. Mest fengu þeir sem eru rétt fyrir ofan nýja frítekjumarkið gagnvart lífeyrissjóðstekjum (við 150.000 króna markið) og síðan fer tekjuaukinn rólega lækkandi með hærri lífeyrissjóðstekjum - uns hann fjarar út nálægt 800.000 króna markinu.

Það sker ef til vill í augu að þeir sem hafa ekkert eða innan við 100.000 krónur á mánuði frá lífeyrissjóði fá minnstan tekjuauka af þessum breytingum. Þeir sem þar um ræðir eru oftast örorkulífeyrisþegar sem hafa hlotið örorku fyrir 25 ára aldur og hafa ekki náð að vinna sér réttindi í lífeyrissjóðum. Þeir njóta hins vegar aldursbundinnar uppþótar sem er hátt í 50.000 krónur á mánuði sem færir þá sem eru í fyrstu þremur hópunum á myndinni upp um þá upphæð sem næstum jafnsetur þá við aðra hópa á myndinni. Það er því mikilvægt fyrir öryrkja að halda aldursbundnu uppþóttinu áfram og hana mætti vissulega hækka.

### VII.2.3 Annað

Kostnaður vegna hækkunar frítekjumarksins gagnvart lífeyrissjóðstekjum í 100.000 krónur á mánuði er um 15 milljarðar á ári, en um 20-22 milljarðar ef hækkað væri upp í 150.000 krónur, eða rúmlega helmingur af þeim nærri 40 milljörðum sem ríkið sparar sér með núverandi skerðingum í almannatryggingakerfinu. Hækkun hámarkslífeyris TR um 25.000 krónur umfram lágmarslaun á vinnumarkaði (351.000 nú og upp í 375.000) yrði minni.<sup>40</sup>

Heildarkostnað ríkisins af þeim breytingum sem sýndar eru á myndum VII.1. og VII.2 má áætla í kringum 30 milljarðar á ári, í auknum útgjöldum ríkisins til almannatrygginga. Ætla má að ríkið fái um 25% af þessum auknu útgjöldum aftur til baka í auknum skatttekjum

<sup>40</sup> Ekki er reiknað með kostnaði við að hækka lífeyrishámark TR úr 333.258 krónum í 351.000, enda má segja að ríkið skuldi lífeyrisþegum það eftir að hafa látið óskertan lífeyri TR síga 5% niður fyrir lágmarslaun á vinnumarkaði á síðustu þremur árum.

(neysluskattar og tekjuskattur), sem lækkar raunkostnað ríkisins niður í um 22-23 milljarða, sem væri tæplega 15% raunaukning opinberra útgjalda til lífeyrisgreiðslna. Þessar umbætur sem hér eru lagðar til myndu þannig draga úr skerðingum um ríflega helming frá því sem nú er. Það myndi færa Ísland nær grannríkjunum í opinberum útgjöldum til velferðarmála, án þess að við næðum alla leið að helstu vestrænu velferðarríkjunum. Hlutur almannatrygginga í greiðslu lífeyris í landinu yrði eðlilegri.

Eftir staði að skerðingar í almannatryggingunum væru til að halda opinberum lífeyri frá þeim best settu í stað þess að refsa almennu launafólki gróflega fyrir að hafa staðið skil á skyldusparnaði í lífeyrissjóðunum. Lágtekjuvandi lífeyrisþega yrði leystur að mestum hluta.

Síðan er skattheimta lágra lífeyristekna einnig of há, en við lækkun hennar getur ríkið bætt sér upp tekjumissinn með því að færa skattlagningu hæstu tekna og fjármagnstekna í samfélaginu nær því sem nú tíðkast á hinum Norðurlöndunum, auk þess sem greiðslur auðlindagjalda ætti að auka sem og að draga úr skattaundanskotum almennt (sjá nánar um það í skýrslu Stefáns Ólafssonar og Indriða H. Þorlákssonar, *Sanngjörn dreifing skattbyrðar*).

Slíkar umbætur væru gott skref í rétta átt, sem ekki aðeins myndu bæta afkomu lífeyrisþega heldur einnig bæta virkni lífeyriskerfisins og ekki síst leyfa lífeyrisjóðunum að skila meiri kjarabótum til lífeyrisþega.

Síðan ætti einnig að **hækka frítekjumark vegna atvinnutekna**. Í Noregi og Svíþjóð mega lífeyrisþegar afla sér eins mikilla atvinnutekna og þeim sýnist samhliða töku lífeyris. Þeir greiða einungis tekjuskatt af þeim og lífeyrisgreiðslum sínum samanlögðum. Slíkt á að vera alveg nóg fyrir ríkið. Hér er lífeyrisþegum hins vegar refsað stórlega með skertum lífeyri TR ef þeir hafa atvinnutekjur umfram 100-109 þúsund krónur á mánuði. Mun eðlilegra væri að fara leið Norðmanna og Svía í þessum efnum, en viðunandi millileið væri að tengja frítekjumarkið gagnvart atvinnutekjum við lágmarkslaun á vinnumarkaði, þ.e. fólk mætti alltaf hafa ígildi lágmarkslauna á vinnumarkaði án þess að atvinnutekjur byrji að skerða lífeyri almannatrygginga að neinu leyti. Það lágmark er nú 351.000 krónur á mánuði.

Þær umbótatillögur sem hér eru lagðar fram taka mið af greiningu lífeyriskjaranna sem gerðar eru í skýrslunni, ekki síst hlut hinna óhóflegu skerðinga sem ríkið stundar í almannatryggingakerfinu. Umbótatillögunar ætti að skoða sem bráðaaðgerðir til skemmri tíma.

## Viðauki I – Sérstaða örorkulífeyrisþega

Skýrslan er almennt skrifuð með áherslu á að draga fram megininkennin á samspili lífeyriskerfis almannatrygginga og lífeyrissjóða og einnig með það markmið að einfalda framsetningu. Almennatryggingakerfið og skerðingarreglur þess eru mikill frumskógur fjölbreytilegra flækja og sértílvika sem auðvelt er að tynast í og missa fyrir vikið heildarsýnina á kerfið og virkni þess. Þessi aðferð skýrslunnar hefur þann kost að draga fram heildarsýnina en hins vegar er það að hluta á kostnað lýsinga á sértílvikum og frávikum. Þó er oft í texta bent á frávík er oftast snerta örorkulífeyrisþega sérstaklega, því þeir hafa búið við flóknari útgáfu af greiðslukerfi TR en ellilífeyrisþegar eftir að greiðslukerfi þeirra síðarnefndu var breytt 2016-17.

Í þessum viðauka er bætt fyrir það með því að fjalla sérstaklega um stöðu örorkulífeyrisþega. Bótaflokkar öryrkja eru fleiri en hjá ellilífeyrisþegum (örorkulífeyrir, aldurstengd uppbót, tekjutrygging, framfærsluviðmið og heimilisuppbót á móti ellilífeyri og heimilisuppbót hjá ellilífeyrisþegum). Þá er einnig um að ræða endurhæfingarlífeyri og örorkustyrk fyrir sérhópa.

Skerðingarreglur eru að hluta öðruvísi hjá örorkulífeyrisþegum en ellilífeyrisþegum, þó meginvirknin sé svipuð. Þannig ná skerðingarhlutföll hærrí hæðum hjá öryrkjum (til dæmis 65% af framfærsluuppbót öryrkja á móti tæplega 57% hjá einhleypum ellilífeyrisþegum). Þá er talsverð sérstaða sem fylgir meðhöndlun atvinnutekna samhliða töku örorkulífeyris hjá TR, sem meðal annars ræðst af lágu viðmiði þar sem örorkulífeyrir fellur niður og framkallar það furðulega fyrirbæri sem hefur verið kallað “fall á krónu”, sem felur í sér að þegar atvinnutekjur öryrkja fara yfir 413.962 markið þá fellur örorkulífeyririnn niður og þar með allar greiðslur frá TR til viðkomandi. Þetta getur falið í sér umtalsverða beina skerðingu heildartekna öryrkja og alvarlega vinnuleitjandi áhrif sem ganga gegn markmiðum um að auka samfélagsþátttöku öryrkja.

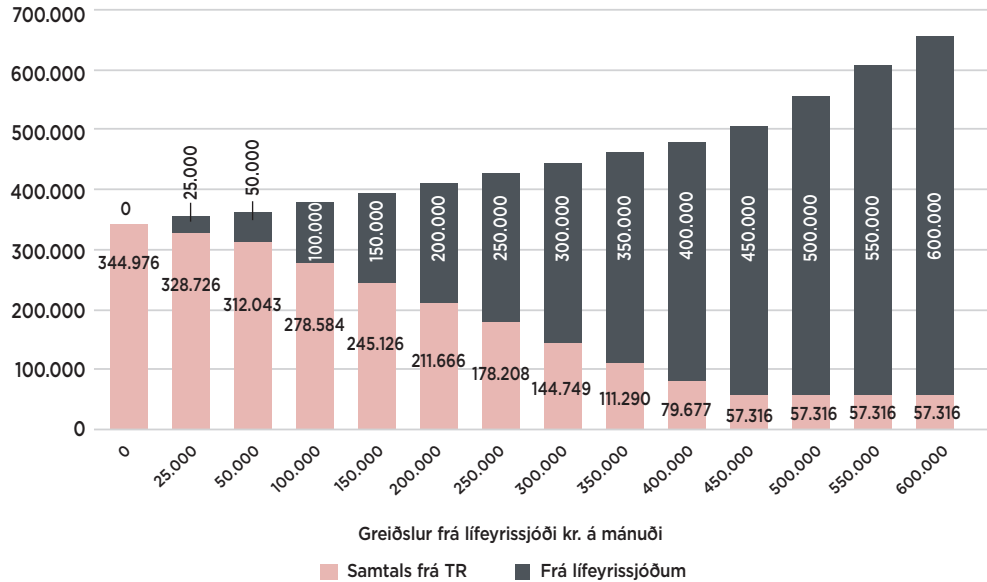
Þessi og önnur frávík örorkulífeyrisþega innan almannatryggingakerfisins gera að verkum að tölur þeirra eru stundum aðrar en hjá ellilífeyrisþegum þó mynstrin séu yfirleitt svipuð. Í sumum tilvikum fara öryrkjar verr út úr skerðingarreglum almannatrygginga en ellilífeyrisþegar og því er mikilvægt að draga þetta fram. Þetta snertir helst efni sem fjallað er um í kafla III í skýrslunni. Í öðrum köflum, til dæmis um opinber útgjöld til lífeyrismála, meðaltekjur, tekjudreifingu, samsetningu tekna og skattbyrði er fjallað meira jöfnum höndum um hvorn meginhóp lífeyrisþega fyrir sig (sbr. kaflar II, IV og V). Því er sumt af því efni sem er í ítarlegri greiningu í kafla III sýnt aftur hér en sérstaklega út frá sjónarhóli örorkulífeyrisþega.

Sýnt er samspil greiðslna frá TR bæði við lífeyrissjóðstekjur og atvinnutekjur öryrkja. Lögð er áfram áhersla á að taka dæmigerð tilvik sem snerta stærstan hluta öryrkja frekar en að gera tæmandi úttekt á öllum tilvikum sem geta komið upp í svo flóknu kerfi sem lífeyriskerfi almannatrygginga er.

Á mynd A.1 er sýnt samspil greiðslna frá TR og lífeyrissjóðum fyrir öryrkja sem hefur fengið örorkumat við 40 ára aldurinn og býr einn. Þessi mynd er samsvarandi við mynd III.2 fyrir ellilífeyrisþega í þriðja kafla.

Öryrkjar: Samspil greiðslna frá TR og lífeyrissjóðum

Býr einn; örorkumat við 40 ára aldur



Mynd A.1 Skerðingar örorkulífeyris gagnvart lífeyrissjóðstekjum árið 2021. Sýnt eftir tekjubílum greiðslna frá lífeyrissjóðum (láréttur ás). Heimild: Reiknivél TR.

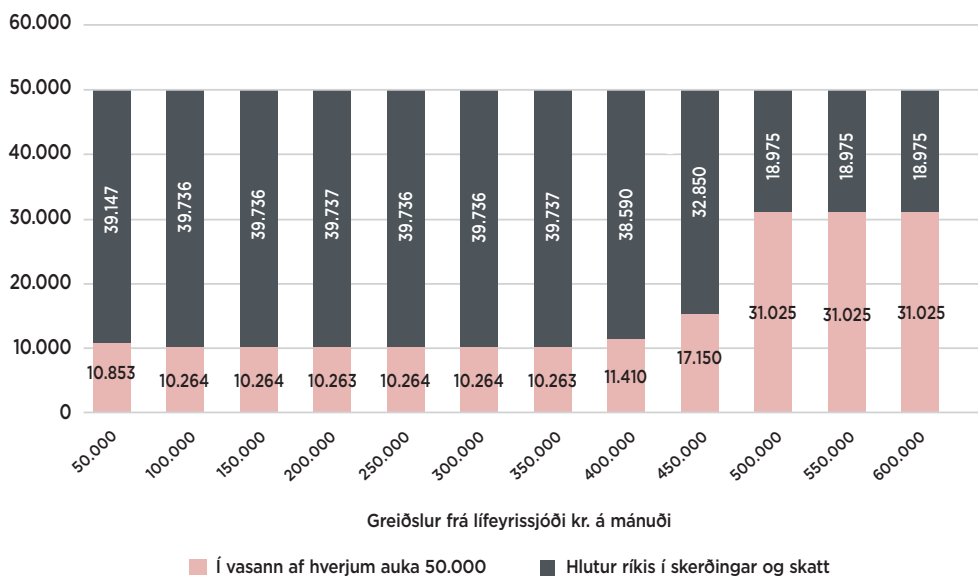
Vegna þess að öryrkja búa enn við framfærsluuppþótina (sem er með 65% skerðingarhlutfall) þá lækka greiðslur frá TR örur með hækkun greiðslna frá lífeyrissjóðum en gerist hjá ellilífeyrisþegum upp að 400.000 króna markinu. Hins vegar hætta greiðslur TR að skerðast þegar komið er yfir 400.000 krónur í lífeyrissjóðstekjum og haldast áfram í 57.316 kr. (sem nemur samanlögðum örorkulífeyri og aldurstengdu uppþótinni fyrir örorkumat við 40 ára aldur), óháð frekari hækkunum greiðslna frá lífeyrissjóðum. Þessir ólíku skerðingarferlar öryrkja og ellilífeyrisþega eru reyndar sýndir í annarri framsetningu á mynd III.6 í kafla 3.

Grunnupp hæðin frá TR, 344.976 kr. á mánuði (ljósa súlan lengst til vinstri) er hærri en samsvarandi súla hjá ellilífeyrisþegum (333.258 kr.) vegna aldurstengdu uppþótarinnar sem öryrkjar fá en skerðist hins vegar örur hjá öryrkjum. Þegar framfærsluuppþótin var felld inn í grunnlífeyrinn hjá ellilífeyrisþegum minnkaði virk heildarskerðing jafnvel þó svo að frítekjumörk hafi verið þrengd og skerðingarhlutfall hækkað úr 39% í 45%. Þessi áhrif komu til af því að framfærsluuppþótin var með 100% skerðingu gagnvart öllum öðrum tekjum, krónu á móti krónu, og vóg niðurfelling hennar því vel á móti þeim breytingum sem urðu á frítekjumörkum og skerðingarhlutfalli.

Öryrkjar búa enn við framfærsluuppþót með mjög miklum skerðingum, jafnvel þó skerðingarhlutfall hennar hafi verið lækkað í 65%. Þessi sérstaða öryrkja gagnvart almennum skerðingareglum þýða að minna kemur í vasann hjá öryrkjum en ellilífeyrisþegum af hverjum 50.000 krónum sem greiðslur frá lífeyrissjóðum hækka, eins og sýnt er á mynd A.2 og með samanburði við mynd III.10 í þriðja kafla.



Öryrkjar: Hlutur ríkis og lífeyrisþega af hverjum auka 50.000 kr. frá lífeyrissjóði eftir skerðingar og skatt



**Mynd A.2** Hversu mikið kemur í vasann hjá öryrkjum af hverjum auka 50.000 sem koma frá lífeyrissjóðum og hve mikið kemur í hlut ríkisins, eftir skerðingar og skatt 2021. Sýnt eftir tekjubílum greiðslna frá lífeyrissjóðum. Heimild: Byggt á reiknivél TR.

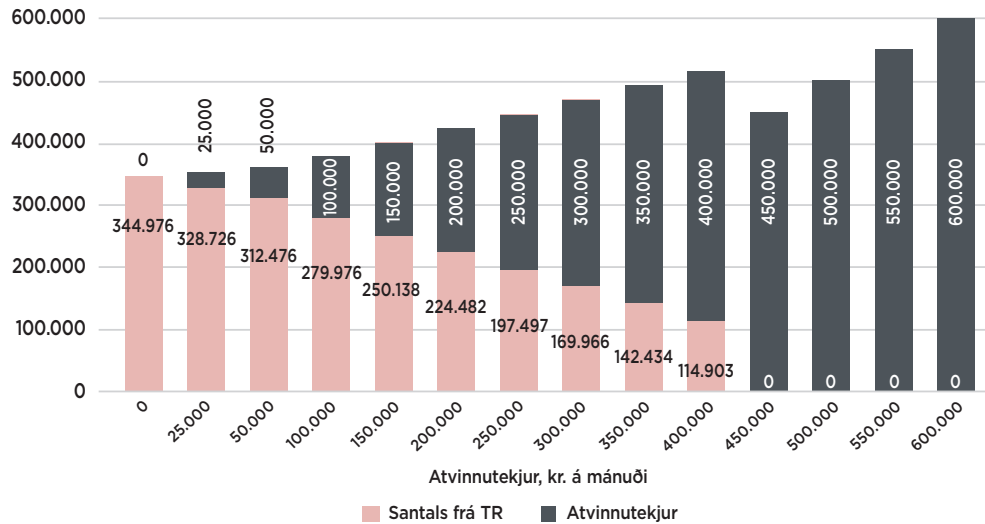
Öryrkjar sem eru með á bilinu 100.000 til 400.000 krónur á mánuði frá lífeyrissjóðum halda eftir rúmlega 10-11.000 krónum í auknar ráðstöfunartekjur af hverjum 50.000 krónum sem þeir fá aukalega frá lífeyrissjóði eftir skerðingar og skatt, á móti tæplega 40.000 króna hlut ríkisins. Samsvarandi tala fyrir ellilífeyrisþega er rúmlega 13.300 krónur. Þegar öryrkjar komast yfir 500.000 króna markið halda þeir hins vegar meiru eftir en ellilífeyrisþegar, eða um 31.000 á móti 28-29.000 hjá ellilífeyrisþegum. Þarna er hlutur öryrkja sem sagt lakari á lægri tekjustigum lífeyrissjóðsgreiðslna, en þar eru flestir öryrkjar í reynd, og því er ljóst að skerðingarnar bitna harðar á flestum öryrkjum gagnvart lífeyrissjóðstekjum en gagnvart ellilífeyrisþegum. Öryrkjar með hærri en 500.000 krónur á mánuði frá lífeyrissjóðum koma hins vegar betur út.

### Meðhöndlun atvinnutekna öryrkja

Hvernig almannatryggingar (TR) meðhöndla atvinnutekjur örorkulífeyrisþega er hins vegar að mörgu leyti sérstakt. Fyrir það fyrsta þá er frítekjumark gagnvart atvinnutekjum hærra en gagnvart lífeyrissjóðstekjum (109.600 kr. á móti 25.000 kr. í sameiginlegt frítekjumark lífeyrissjóðstekna og fjármagnstekna). Það þýðir að öryrkjar ættu að halda eftir meiru af atvinnutekjum en af lífeyrissjóðstekjum - en einungis upp að 413.962 króna markinu. Þá falla allar greiðslur frá TR niður. Þetta sést glögglega á mynd A.3, sem sýnir samspil greiðslna frá TR og atvinnutekna einhleyps öryrkja sem býr einn og fékk örorkumat við 40 ára aldur.

Öryrkjar: Samspil greiðslna frá TR og atvinnutekna

Býr einn; örorkumat við 40 ára aldur. Fall á krónu við 413.962 króna tekjumark



Mynd A.3 Skerðingar greiðslna frá TR vegna atvinnutekna öryrkja 2021. Sýnt eftir tekjubilum atvinnutekna (láréttur ás). Samtölu lífeyris TR og atvinnutekna má sjá á lóðrétta ásnum. Heimild: Reiknivél TR.

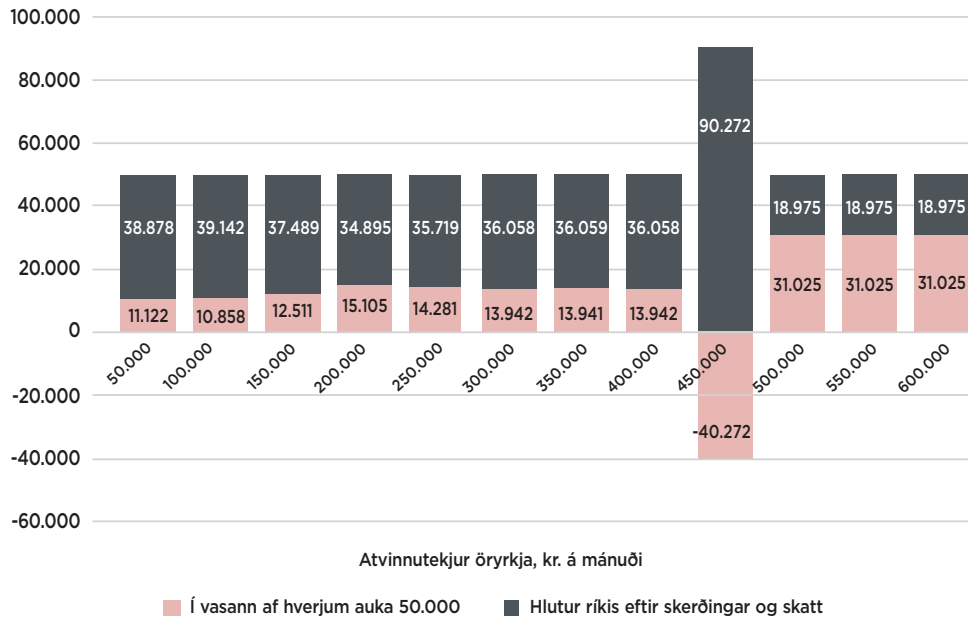
Sérstaklega athyglisvert er að þess sér ekki merki á myndinni að frítekjumark vegna atvinnutekna upp á 109.000 krónur sé í gildi, því greiðslur frá TR byrja að skerðast strax við aðeins 25.000 krónur í atvinnutekjur og svo áfram sem leið liggur niðurávið. Ástæðan fyrir því að frítekjumarkið gagnvart atvinnutekjum öryrkja er í reynd óvirkt er sú, að lágtekju öryrkjar fá allir framfærsluuppþótina sem skerðist um 65% gagnvart nær öllum öðrum tekjum og á henni er ekkert frítekjumark. Hún skerðist því frá fyrstu krónu, hvort sem um er að ræða atvinnutekjur eða lífeyrissjóðstekjur. Þetta er auðvitað stórfurðuleg hönnun á lífeyriskerfi, þar sem skerðingarreglur á einum bótaflokki eyðileggja í reynd frítekjumark gagnvart atvinnutekjum. Áhrif þessa eru þau að refsa öryrkjum sem stunda launaða vinnu samhliða töku lífeyris sérstaklega og þá umfram hinar almennu skerðingarreglur.

En þá er mesta furðuverkið enn ótalið, en það er “fall á krónu” sem fylgir atvinnutekjum öryrkja. Það kemur til af því að í reglur örorkulífeyrisins er skrifað að örorkulífeyrir skuli falla niður þegar lífeyrisþeginn hefur náð 413.932 krónum í atvinnutekjur. Þegar örorkulífeyrir fellur niður falla aðrar greiðslur frá TR einnig niður, því greiðsla örorkulífeyris er forsenda fyrir greiðslu tekjutryggingar og heimilisuppbótar.

Á myndinni má glögglega sjá hvernig þetta er í framkvæmd. Við það að atvinnutekjur öryrkjans hækka úr 400 þúsund krónum á mánuði í 450 þúsund þá tapar viðkomandi 114.903 krónum sem hann hafði frá TR á meðan hann hafði 400 þúsund krónur í atvinnutekjur. Greiðslur frá TR fara niður í núll og eftir standa einungis atvinnutekjurnar. Heildartekjur öryrkjans lækka úr tæplega 515.000 krónum niður í 450.000 krónur, eða um 65.000 krónur á mánuði - fyrir skatt. Þetta er auðvitað stórfurðulegt og erfitt að skilja hvaða rök hafa verið fyrir slíkri útfærslu, en víst er að þetta eru mjög vinnuleytandi áhrif fyrir fólk með atvinnutekjur í kringum 400 þúsund kr. á mánuði, sem ekki eru háar tekjur í samanburði við meðaltekjur á vinnumarkaðinum.

Á mynd A.4 er svo sýnt hvernig ábatinn af hverjum auka 50.000 krónum sem öryrkinn aflar sér með launavinnu skiptist milli ríkisins og lífeyrisþegan eftir samanlögð áhrif skerðingar og tekjuskatts.

### Öryrkjar: Hlutur ríkis og lífeyrisþega af hverjum auka 50.000 í atvinnutekjur eftir skerðingar og skatt



**Mynd A.4** Hversu mikið kemur í vasann hjá öryrkjum af hverjum auka 50.000 kr. sem koma af atvinnutekjum og hve mikið kemur í hlut ríkisins, eftir skerðingar og skatt 2021. Sýnt eftir tekjubilum greiðslna frá lífeyrissjóðum. Heimild: Byggt á reiknivél TR.

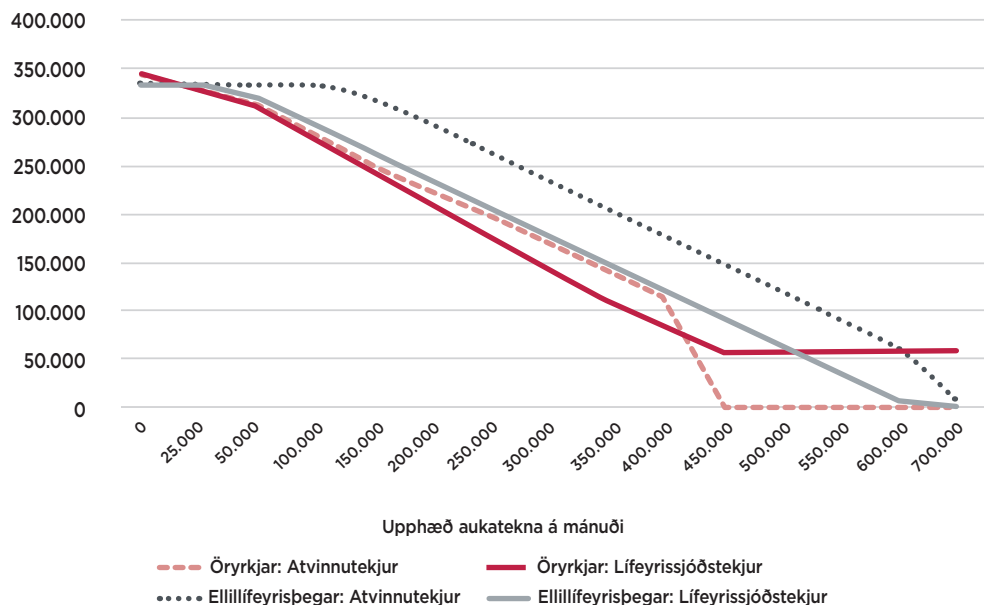
Parna má sjá að fyrir öryrkja sem hafa á bilinu 50.000 til um 413.000 krónur þá koma á bilinu 11.000 til 15.000 krónur í vasann sem ráðstöfunartekjur af hverjum 50.000 sem viðkomandi afla sér með launavinnu. Þetta er ívið meira en öryrkjar sem eru með lífeyrissjóðstekjur á þessum bilum halda eftir. Ríkið tekur í sinn hlut frá um 35.000 til 39.000 krónur, eða stóran meirihluta - eins og sýnt er í kafla III.

Svo kemur fallið á krónu, nú með skattaáhrifum til viðbótar við skerðingaráhrifin. Um leið og öryrkinn fer úr 413.931 krónu í 413.932 krónur þá falla allar greiðslur frá TR niður og við að fara í 450 þúsund í atvinnutekjur þá lækka ráðstöfunartekjur hans um 40.272 krónur en hlutur ríkisins stekkur upp í 90.272 krónur. Eftir að skerðingum er lokið fyrir ofan krónugildruna þá stækkar hlutur lífeyrisþegans í um 31.000 af hverjum 50.000 krónum. Þá er það einungis skatturinn sem dregst frá. Megin einkennið á þessu er hversu harkalega er tekið á öryrkjum sem afla sér lágra atvinnutekna samhliða töku lífeyrisins og svo fallið á krónunni sem veður mikla furðu.

Að lokum er hér gerður samanburður á stærð og hraða skerðinganna hjá TR vegna aukatekna ellilífeyrisþega og öryrkja, eftir tekjubilum aukateknanna (lífeyrissjóðstekna og atvinnutekna). Það sýnir okkur betur hver munurinn er á meðhöndlun almennatrygginga á ellilífeyrisþegum og örorkulífeyrisþegum og ólíkum tegundum aukatekna (mynd A.5).

Með því að bera saman rauðu og gráu heilu línurnar má sjá hvernig skerðingar vegna lífeyrissjóðstekna koma út á ólíkan hátt hjá öryrkjum og ellilífeyrisþegum. Skerðingar eru meiri hjá öryrkjum upp að 450 þúsund króna markinu en eftir það koma öryrkjar betur út, halda meiru eftir frá TR en ellilífeyrisþegar.

**Skerðingar í framkvæmd: Hvernig aukatekjur lækka greiðslur TR**  
Samanburður elli- og örorkulífeyrisþega (áhrif atvinnutekna og lífeyrissjóðstekna)



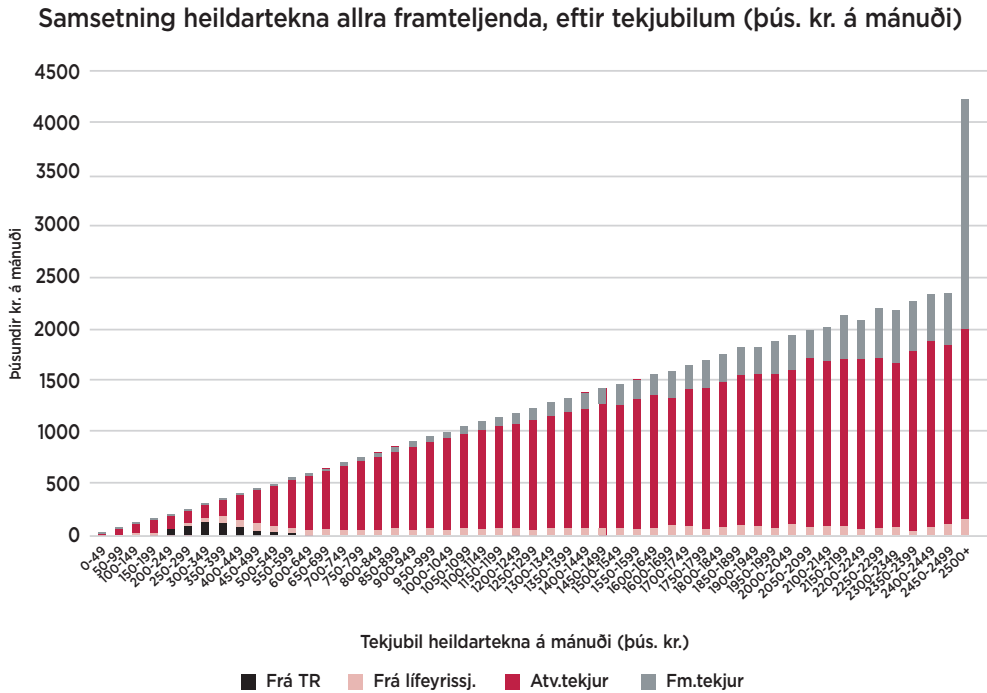
**Mynd A.5** Samanburður á skerðingum öryrkja og ellilífeyrisþega vegna aukatekna (lífeyrissjóðstekna og atvinnutekna). Sýnt eftir tekjubilum aukateknanna. Tölurnar sýna upphæð heildargreiðslna frá TR eftir því hvernig viðkomandi aukatekjur hækka hjá hvorum hópi um sig. Heimild: Reiknivél TR.

Þegar hins vegar brotnu línurnar tvær sem sýna skerðingar vegna atvinnutekna eru bornar saman sést glögglega hversu miklu verr skerðingar hjá TR leika öryrkja sem afla sér atvinnutekna en ellilífeyrisþega. Ellilífeyrisþegarnir (svarta punktalínan) njóta frítekjumarkans upp að 100.000 krónum til fulls, halda óskertum hámarkslífeyri frá TR fyrir einhleypa sem búa einir og byrja að skerðast fyrst eftir 100.000 króna markið. Hjá öryrkjum (rauða brotna línan) byrja skerðingar vegna atvinnutekna strax, rétt eins og ekkert frítekjumark sé á atvinnutekjum þeirra (skerðingin þar kemur einkum vegna framfærsluuppbótarinnar, eins og að ofan var greint). Lækkun greiðslna til vinnandi öryrkja byrjar því mun fyrr og lækkar skjótar en hjá ellilífeyrisþega í sömu stöðu. Síðan kemur fallið á krónunni rétt fyrir ofan 400.000 króna markið. Öryrkjar búa því við mun óhagstæðari skipan varðandi öflun tekna með launavinnu en ellilífeyrisþegar.

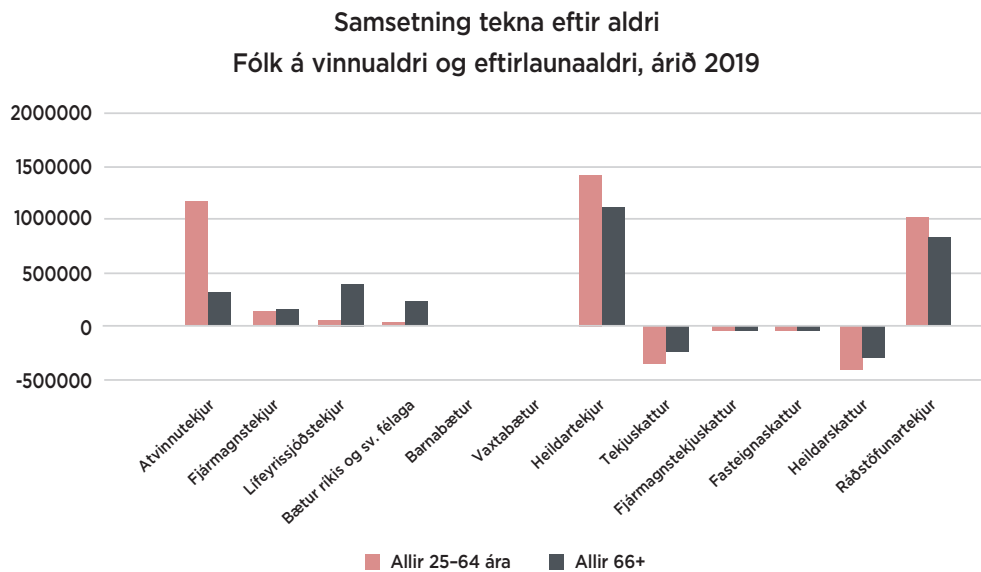
Rétt er að hafa í huga að áður en ellilífeyri TR var breytt árið 2016 bjuggu öryrkjar og ellilífeyrisþegar við mjög svipaða skipan hjá TR. Breytingin á ellilífeyrinum skilaði þeim sem hann fá betri skilyrðum, virkara frítekjumarki og minni skerðingum sem fylgja því að fella framfærsluuppbótina inn í grunnlífeyrinn. Það virðist því ljóst að öryrkjar ættu að fá svipaðar breytingar og ellilífeyrisþegar fengu til að jafna aftur meðhöndlun skerðingarreglna milli þessara tveggja meginhópa lífeyrisþega. Munur lífeyriskjara hópanna er óeðlilegur eins og nú er.

Öryrkjar þurfa hins vegar að halda áfram í aldursbundnu uppbótina (sem er mikilvæg) og ættu einnig að halda áfram ígildi um 50.000 króna greiðslu frá TR gagnvart lífeyrissjóðstekjum eins og þeir búa við núna, svo enginn fari verr út úr breytingunni. Þær breytingar ættu að koma til viðbótar við þær almennu breytingar sem lagðar eru til í skýrslunni - þ.e. mikla stækkun frítekjumarka og hækkun óskerts lífeyris almannatrygginga.

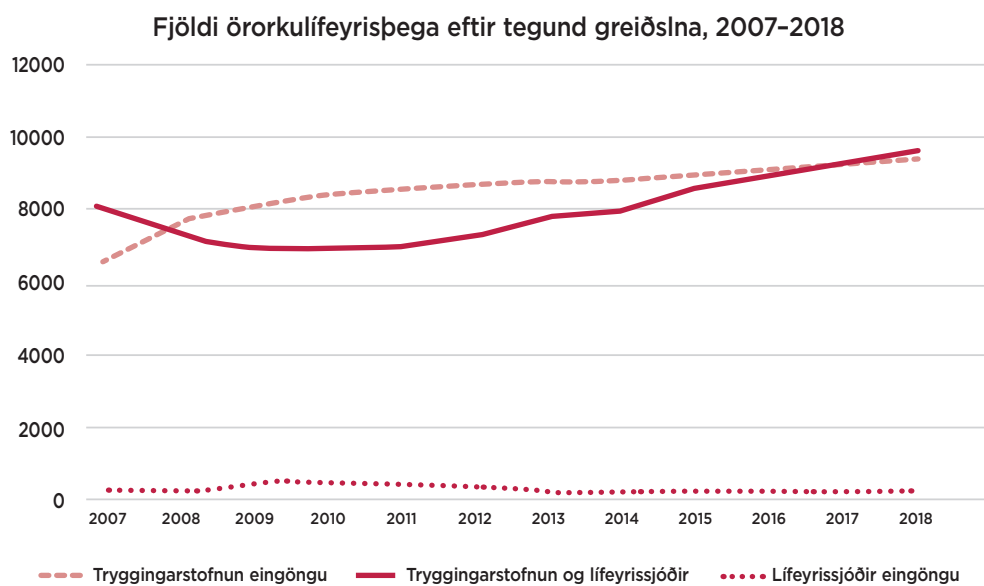
## Viðbótargögn



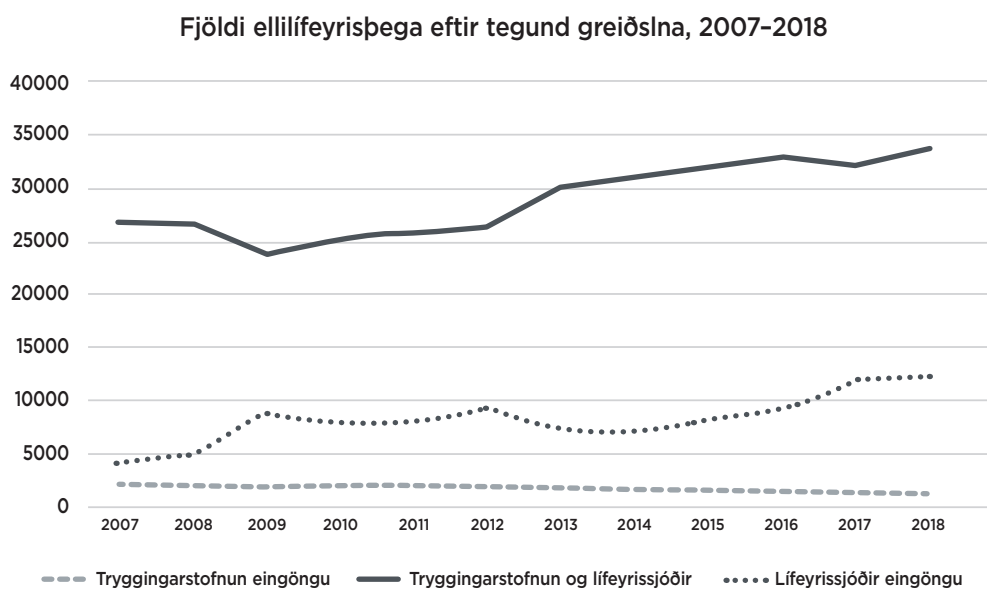
Mynd B.1 Samsetning heildartekna hjá framteljendum eftir tekjubilum heildartekna (láréttur ás). Heimild: Sérvinnsla Hagstofu úr framtölum 2019.



Mynd B.2 Samsetning heildartekna eftir aldri, árið 2019, krónur á ári. Heimild: Tekjusaga.is.



Mynd B.3 Fjöldi örorkuþega eftir tegundum greiðslna. Heimild: Hagstofa Íslands



Mynd B.4 Fjöldi ellilífeyrisþega eftir tegundum greiðslna. Heimild: Hagstofa Íslands

## Viðauki II

### - Upplýsingablöð TR um greiðslur lífeyris

<b>Ellilífeyrir og tengdar greiðslur - janúar 2021</b>	
--	---

Allar skattskyldar tekjur eru notaðar við útreikning á ellilífeyri og tengdum greiðslum, svo sem atvinnutekjur, lífeyrissjóðstekjur og fjármagnstekjur. Undantekningar eru þó greiðslur frá Tryggingastofnun ríkisins, fjárhagsaðstoð sveitarfélaga og úttekt á séreignarlífeyrissparnaði

Helmingur fjármagnstekna hjóna / sambúðarfólks hefur áhrif á útreikning hjá hvoru fyrir sig. Aðrar tekjur maka en fjármagnstekjur hafa ekki áhrif á útreikning lífeyris.

Búseta erlendis getur lækkað greiðslurétt frá Tryggingastofnun. Búseta á Íslandi í 40 ár á aldrinum 16-67 ára veitir fullan rétt.

Helstu upphæðir sem notaðar eru þegar ellilífeyrir og tengdar greiðslur eru reiknaðar									
Réttindi	Upphæðir		Almennt frítekjumark <sup>1</sup>		Sérstakt frítekjumark atvinnutekna <sup>2</sup>		Skerðingarhlutfall tekna yfir frítekjumörkum	Greiðslur falla niður við tekjumörk	
	á mán.	á ári	á mán.	á ári	á mán.	á ári		á mán.	á ári
Ellilífeyrir	266.033	3.192.396	25.000	300.000	100.000	1.200.000	45%	616.184	7.394.213
Heimilisuppbót	67.225	806.700	25.000	300.000	100.000	1.200.000	11.9%	589.916	7.078.992
Hálfur ellilífeyrir	133.017	1.596.204	325.000	3.900.000			45%	620.593	7.447.120
Hálf heimilisuppbót	33.613	403.356	325.000	3.900.000			11.9%	607.462	7.289.546
Orlofs- og desemberuppbót <sup>3</sup>		100.315					2%		
Uppbót á lífeyri <sup>4</sup>								261.773	3.141.270
Uppbót vegna reksturs bifreiðar <sup>5</sup>	18.421	221.052						616.184	7.394.213
Ráðstöfunarfé	79.859	958.308					65%	122.860	1.474.320

<sup>1</sup> Almennt frítekjumark: Hægt er að nýta það fyrir allar tekjur, þ.á.m. fyrir atvinnutekjur

<sup>2</sup> Sérstakt frítekjumark atvinnutekna: Bætist við almenna frítekjumarkið en á einungis við um atvinnutekjur. Ef bæði frítekjumörkin eru nýtt að fullu hækkar fjárhæðin sem greiðslur falla niður við um fjárhæð sérstaka frítekjumarksins vegna atvinnutekna, þ.e. um 1.200.000 kr. á ári.

<sup>3</sup> Orlofs- og desemberuppbót er alls 100.315 kr. - Þeir sem fá greiddan hálfan ellilífeyri fá 50% fjárhæðarinnar - og greiðist 40% upphæðarinnar 1. júlí og 60% upphæðarinnar 1. desember. Greiðslan skerðist um 2% af tekjum lífeyrisþega uns hún fellur niður.

<sup>4</sup> Uppbót á lífeyri: Getur verið 5-140% af lífeyri. Heimild til greiðslu uppbótar er bundin við að heildartekjur, þ.e. skattskyldar tekjur að meðöldum skattskyldum tekjum frá Tryggingastofnun, séu undir viðmiðunarmörkum sem eru lægri en óskertur ellilífeyrir. Uppbót fellur niður ef eignir í peningum og/eða verðbréfum fara yfir 4 milljónir hjá einstaklingi og 8 milljónir hjá hjónum. Uppbót á lífeyri er skattfrjáls greiðsla.

<sup>5</sup> Uppbót vegna reksturs bifreiðar: Er greidd á grundvelli hreyfihömlunarmats og er skattfrjáls greiðsla.

Allar nánari upplýsingar má finna á heimasíðu Tryggingastofnunar, [www.tr.is](http://www.tr.is). Þar má einnig finna reiknivél lífeyris þar sem hægt er að setja inn forsendur til að skoða áhrif tekna á greiðslur.

Rafræn samskipti á milli lífeyrisþega og TR fara fram á Minum síðum, þar er einnig hægt að fylla út umsóknir og tekjuáætlun.

Mælt er fyrir um útreikning lífeyris í lögum um almannatryggingar, nr. 100/2007 og uppbóta í lögum um félagslega aðstoð nr. 99/2007.

## Örorku- og endurhæfingarlífeyrir - janúar 2021



Allar skattskyldar tekjur eru notaðar við útreikning á lífeyri og tengdum greiðslum, svo sem atvinnutekjur, lífeyrissjóðstekjur og fjármagnstekjur. Búseta erlendis getur lækkað greiðslurétt frá Tryggingastofnun.

Helmingur fjármagnstekna hjóna / sambúðarfólks hefur áhrif á útreikning hjá hvoru fyrir sig. Aðrar tekjur maka en fjármagnstekjur hafa ekki áhrif á útreikning lífeyris.

Auðvelt er að setja forsendur inn í reiknivél lífeyris á tr.is til að skoða áhrif tekna og búsetuhlutfalls á greiðslur

Tegund tekna		Tekjutrygging og heimilissuppbót
Atvinnutekjur		1.315.200
Lífeyrissjóðstekjur		328.800
Fjármagnstekjur, t.d. vextir, verðbætur, söluhagnaður og leigutekjur		98.640

Lífeyrissjóðstekjur hafa ekki áhrif á grunnlífeyri. Forsenda greiðslu tekjutryggingar, heimilissuppbóta og uppbóta er grunnlífeyrir

Réttindi	Upphæðir		Fritekjumörk		Greiðslur falla niður	
	á mán.	á ári	á mán.	á ári	á mán.	á ári
Örorku- og endurhæfingarlífeyrir	49.840	598.080	214.602	2.575.220	413.962	4.967.540
Aldurstengd örorkuuppbót (100%)	49.840	598.080	214.602	2.575.220	413.962	4.967.540
Tekjutrygging	159.604	1.915.248	Sjá töflu 1		416.177	4.994.128
Heimilissuppbót	53.948	647.376	Sjá töflu 1		416.177	4.994.128
<b>Annað</b>	<b>á mán.</b>	<b>á ári</b>	<b>á mán.</b>	<b>á ári</b>	<b>á mán.</b>	<b>á ári</b>
Framfærsluuppbót <sup>1</sup> - án heimilissuppb.	265.044					
Framfærsluuppbót - með heimilissuppb.	333.258					
Örorkustyrkur (16 til 61 árs)	36.845	442.140	214.602	2.575.220	411.110	4.933.316
Örorkustyrkur (62 til 67 ára)	49.840	598.080	214.602	2.575.220	413.962	4.967.540
Uppbót á lífeyri <sup>2</sup> - 5 til 140% af lífeyri					261.773	3.141.270
Uppbót vegna reksturs bifreiðar	18.421	221.052			413.962	4.967.540
Ráðstöfunarfé	79.859	958.308			122.860	1.474.320

Hlutfall frádráttar eftir að fritekjumörkum er náð er mismunandi eftir greiðslutegundum, sbr. töflu 3

Tegundir lífeyris	Skerðingarhlutfall
Örorku- og endurhæfingarlífeyrir	25%
Aldurstengd örorkuuppbót er fast hlutfall af örorkulífeyri og miðast við aldur við fyrsta örorkumat	25%
Tekjutrygging: Viðmiðunartekjur lífeyris upp að 2.575.220 kr.	38.35%
Tekjutrygging: Viðmiðunartekjur lífeyris yfir 2.575.220 kr.	13.35%
Heimilissuppbót örorku- og endurhæfingarlífeyris	12.96%
Ráðstöfunarfé	65%

<sup>1</sup> Sérstök uppbót til framfærslu (framfærsluuppbót) er greidd ef allar tekjur, að meðtöldum skattskyldum tekjum frá Tryggingastofnun, eru undir tekjuviðmiði. Það sem vantar upp á að tekjuviðmiði sé náð er þá greitt sem sérstök uppbót til framfærslu. Við útreikning sérstakrar uppbótar koma 65% af tekjum lífeyrisþega, 95% af tekjutryggingu lífeyrisþega og 50% af aldurstengdri örorkuuppbót frá Tryggingastofnun, auk 100% af öðrum greiðslum Tryggingastofnunar, til frádráttar. Aðrar uppbætur á lífeyri eru ekki teknar með við útreikning sérstakrar uppbótar.

<sup>2</sup> Uppbót á lífeyri: Getur verið 5-140% af lífeyri. Allar tekjur, að meðtöldum skattskyldum greiðslum frá Tryggingastofnun öðrum en aldurstengdri örorkuuppbót, hafa áhrif á útreikning. Uppbót fellur niður ef eignir í peningum og/eða verðbréfum fara yfir 4 milljónir hjá



## Heimildir

- Adema, W., P. Fron and M. Ladaique (2011), "Is the European Welfare State Really More Expensive?: Indicators on Social Spending, 1980-2012; and a Manual to the OECD Social Expenditure Database (SOCX)", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 124, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5kg2d2d4pbfo-en>.
- Axel West Pedersen og Stein Kuhnle (2017). The Nordic Welfare State Model, í bók Oddbjörn Knudsen (ritstj.), *The Nordic Models in Political Science*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Bernard Ebbinghaus (ritstj. 2011). *The Varieties of Pension Governance: Pension Privatization in Europe*. Oxford, England: Oxford University Press.
- Bernard Ebbinghouse (2021). Inequalities and poverty risks in old age across Europe: The double-edged income effect of pension systems, í *Social Policy and Administration*, árg. 55, nr. 3 (sérhefti um lífeyrismál). Aðgengi: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/spol.12683>.
- Eurostat (ýmis ár). Gagnasafn um lífskjör - Database (<https://ec.europa.eu/eurostat-/data/database>).
- Framkvæmdastjórn ESB (ýmis ár). *Pension Adequacy Reports* (<https://ec.europa.eu/social/-main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8084&furtherPubs=yes>).
- Francis G. Castles o.fl. (ritstj. 2012). *The Oxford Handbook of the Welfare State*. Oxford: OUP.
- Fritz von Nordheim og Jon Kvist (2021). One of the best pension systems in the world? (óbirt handrit, ívitnað með leyfi höfunda).
- Gordon L. Clark, Alicia H. Munnell, and J. Michael Orszag. (ritstj. 2009). *The Oxford Handbook of Pensions and Retirement Income*. Oxford: OUP.
- Gösta Esping-Andersen (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Oxford: OUP.
- Gösta Esping-Andersen (1999). *The Social Foundations of Postindustrial Society*. Oxford: OUP.
- Guðný Eydal og Stefán Ólafsson (2012 - ritstj.). *Þróun velferðarinnar 1988 til 2008*. Reykjavík: Félagsvísindastofnun.
- Gylfi Magnússon (2013). Söguleg ávöxtun íslenskra lífeyrissjóða, í *Þjóðarspejillinn 2013*, ritstj. Ingjaldur Hannibalsson. Reykjavík: Félagsvísindastofnun H.Í.
- Gylfi Magnússon (2018). Ávöxtun og áhætta íslenskra lífeyrissjóða, í *Tímarit um viðskipti og efnahagsmál*, 15. árg., nr. 2.
- Hagstofa Íslands (2020). Sérvinnsla tekjuupplýsinga úr skattframtölum ársins 2019.
- Hagstofa Íslands (ýmis ár). Gagnasafn Hagstofunnar ([www.hagstofa.is](http://www.hagstofa.is)).
- Katrín Ólafsdóttir og Stefán Ólafsson (2014). *Economy, Politics and Welfare in Iceland: Booms, Busts and Challenges*. Osló: FaFo.
- Kolbeinn H. Stefánsson (2019). Barnabætur á Íslandi í samanburði við hin Norðurlöndin. Skýrsla til BSRB.

- Kolbeinn H. Stefánsson (2020). Lásar gera einungis gagn ef þeir eru læstir. Um 69. grein laga um almannatryggingar. Skýrsla til ÖBÍ.
- Landssamtök lífeyrissjóða (2021). Talnagögn um lífeyrismál ([www.ll.is](http://www.ll.is)).
- Nicholas Barr (2013). *The Pension System in Finland: Adequacy, Sustainability and System Design*. London: LSE (<https://www.lse.ac.uk/business-and-consultancy/consulting/consulting-reports/the-pension-system-in-finland>).
- OECD (2017 og 2019). *Pensions at a Glance*. París: OECD.
- OECD (2020). Gagnabanki um félagsleg útgjöld ([www.oecd.org](http://www.oecd.org)).
- Stefán Halldórsson, Bjarni Guðmundsson, Björn Z. Ásgrímsson, Björn Bennewitz og Karen Íris Bragadóttir (2014). *Nægjanleiki lífeyrissparnaðar*. Reykjavík: Fjármálaeftirlitið.
- Stefán Ólafsson (1990). *Lífskjör og lífshættir á Norðurlöndum*. Reykjavík: Iðunn.
- Stefán Ólafsson (1999). *Íslenska leiðin: Almennatryggingar og velferð í fjölþjóðlegum sam-anburði*. Reykjavík: TR og Háskólaútgáfan.
- Stefán Ólafsson (2005). *Örorka og velferð á Íslandi og í öðrum vestrænum löndum*. Reykjavík: ÖBÍ.
- Stefán Ólafsson (ýmis ár á tímabilinu 2008 til 2018). Skýrslur um ýmis velferðarmál (social protection and social inclusion) til Framkvæmdastjórnar ESB (DG-Employment), á vegum ASISP og ESP networks (<https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=1135>).
- Stefán Ólafsson (2012). Velferðarríkið og þróun velferðarútgjaldanna, í bók Guðnýjar Eydal og Stefáns Ólafssonar, *Þróun velferðarinnar 1988 til 2008*.
- Stefán Ólafsson (2013). Well-being in the Nordic Countries: An International Comparison, í *Tímariti stjórn mála og stjórnsýslu*, árg. 9, nr. 2.
- Stefán Ólafsson og Arnaldur Sölvi Kristjánsson (2017). *Ójöfnuður á Íslandi: Skipting tekna og eigna í fjölþjóðlegu samhengi*. Reykjavík: Háskólaútgáfan.
- Stefán Ólafsson og Indriði H. Þorláksson (2018). Sanngjörn dreifing skattbyrðar. Hvernig leiðréttá má stóru skattatílfærsluna án þess að veikja velferðarkerfið. Skýrsla til Eflingar - stéttarfélags.
- Stefán Ólafsson, Mary Daly, Olli Kangas og Joakim Palme (2019). *Welfare and the Great Recession: A Comparative Study*. Oxford: OUP.
- Stefán Andri Stefánsson og Stefán Ólafsson (2020). Árangur íslenska lífeyrissjóðakerfisins - Skýrsla I (sjá á [www.lifeyriskerfid.is](http://www.lifeyriskerfid.is)).
- Stjórnarráðið (2019). Reiknivél fyrir neysluviðmið (<https://www.stjornarradid.is/verkefni/felags-og-fjolskyldumal/neysluvidmid/reiknivél-fyrir-neysluvidmid/>).
- Tekjusaga (2021). Gögn um tekjur ([www.tekjusaga.is](http://www.tekjusaga.is)).
- Tryggingastofnun ríkisins (ýmis ár). Reiknivélar; Staðtölur; Ársskýrslur; Mælaborð ([www.tr.is](http://www.tr.is)).
- Þjóðskrá (2020 desember). Meðalleiga íbúðarhúsnæðis (<https://www.skra.is/um-okkur/frettir/-frett/2021/01/22/Upplýsingar-um-leiguverð-ibudarhusnaedis-i-desember-2020/>).



