

Nefndarálit

um frumvarp til laga um breytingu á lögum um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða, nr. 129/1997 (víxlverkun örorkulífeyrisgreiðslna).

Frá meiri hluta efnahags- og viðskiptanefndar.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund gesti frá fjármála- og efnahagsráðuneyti, félags- og húsnæðismálaráðuneyti, Alþýðusambandi Íslands, Brú lífeyrissjóði, Festu lífeyrissjóði, Gildi lífeyrissjóði, Landssamtökum lífeyrissjóða, Lífeyrissjóði Rangæinga, Lífeyrissjóði starfsmanna ríkisins, Lífeyrissjóði verslunarmanna, Lífeyrissjóði Vestmannaeyja, Samtökum atvinnulífsins, Stapa lífeyrissjóði, Starfsgreinasambandi Íslands, Talnakönnun hf. og ÖBÍ réttindasamtökum.

Nefndinni bárust 20 umsagnir auk minnisblaðs frá fjármála- og efnahagsráðuneyti og eru gögnin aðgengileg undir málinu á vef Alþingis.

Með frumvarpinu er lögð til breyting á lögum um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða, nr. 129/1997, þess efnis að kveðið verði á um að lífeyrissjóðum verði við útreikning á tekjuskurðingu sjóðfélaga, sem öðlast hefur rétt til örorkulífeyris, óheimilt að láta greiðslur almannatrygginga vegna örorkulífeyris, hlutaörorkulífeyris og sjúkra- og endurhæfingargreiðslur og tengdar greiðslur, samkvæmt lögum um almannatryggingar og lögum um félagslega aðstoð, lækka lífeyri sjóðfélaga við útreikning á tekjum sjóðfélaga vegna orkutaps.

Umfjöllun nefndarinnar.

Nauðsyn og markmið frumvarpsins.

Meiri hlutinn áréttar það sem fram kemur í greinargerð með frumvarpinu um nauðsyn lagasetningarinnar, en þar segir að nýtt örorkulífeyriskerfi almannatrygginga taki gildi 1. september 2025 og feli í sér bætta þjónustu, mikilvæga hvata til atvinnuþátttöku og bætt kjör með betra og einfaldara greiðslukerfi. Nýja örorkulífeyriskerfið mun samkvæmt mati félags- og húsnæðismálaráðuneytis skila 95% örorkulífeyrisþega hærri greiðslum. Af þeim sökum er brýnt að gera breytingu á lögum um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða til að koma í veg fyrir að hluti af auknum framlögum ríkissjóðs vegna nýja örorkulífeyriskerfisins fari í að lækka útgjöld lífeyrissjóða í stað þess að bæta kjör fólks með örorku og skerta starfsgetu.

Ef breyting á lögum um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða sem kveðið er á um í frumvarpinu verður ekki að lögum fyrir 1. september næstkomandi munu lífeyrissjóðir taka fullt tillit til greiðslna frá Tryggingastofnun og skerða greiðslur sínar samkvæmt því. Búast má við því að greiðslur lífeyrissjóða til sjóðfélaga sem verða fyrir orkutapi lækki verulega eða um ríflega 4 milljarða kr. á ársgrundvelli. Samhliða myndi heildarkostnaður lífeyrissjóða vegna örorku lækka um alls 6 milljarða kr. Fyrir vikið mun hluti aukinna framlaga, sem ætlað er að bæta kjör örorkulífeyrisþega í hinu nýja kerfi í reynd, nýtast til að

lækka útgjöld lífeyrissjóða fremur en skila sér til örorkulífeyrisþega í formi hærri heildargreiðslna. Sömuleiðis gætu árleg útgjöld ríkissjóðs aukist um 2 milljarða kr.

Meiri hlutinn telur nauðsynlegt að aukið framlag úr ríkissjóði í hið nýja örorkulífeyriskerfi almannatrygginga verði nýtt eins og áætlað var, þ.e. í hækkun tekna til örorkulífeyrisþega en ekki til lækunar á útgjöldum lífeyrissjóða. Meiri hlutinn tekur því undir það að frumvarpið er mikilvægt til að ná því markmiði. Jafnframt mun það rjúfa víxlverkun milli kerfanna tveggja, þ.e. örorkulífeyris almannatrygginga og örorkulífeyris úr lífeyrissjóðakerfinu, og draga úr óskilvirkni og ójöfnuði sem víxlverkunin hefur skapað.

Framlag ríkissjóðs til jöfnunar á örorkubyrði lífeyrissjóða.

Í fjölda umsagna sem nefndinni barst var fjallað um framlag úr ríkissjóði til jöfnunar á örorkubyrði lífeyrissjóða, sem jafnframt er kallað jöfnunarframlag. Meiri hlutinn bendir á að frumvarp þetta lýtur ekki að jöfnunarframlaginu þótt óhjákvæmilegt sé að fjalla um framlagið samhliða. Í tillögu til þingsályktunar um fjármálaáætlun fyrir árin 2026–2030 (þskj. 296, 264. mál) kemur fram að ekki er gert ráð fyrir framlögum úr ríkissjóði til jöfnunar örorkubyrði lífeyrissjóða árið 2026. Í umsögnum til nefndarinnar um frumvarp þetta er áréttað mikilvægi jöfnunarframlagsins og tiltekið að það sé nauðsynlegt til að koma til móts við ólíka örorkubyrði lífeyrissjóða sem óneitanlega hefur áhrif á getu þeirra til að standa undir skuldbindingum sínum, þ.e. greiðslur ævilangs lífeyris til sjóðfélaga.

Meiri hlutinn telur afar brýnt að fjármála- og efnahagsráðuneyti vinni ötullega að því að ná samkomulagi við lífeyrissjóði og aðila vinnumarkaðarins um leiðir til jöfnunar á örorkubyrði lífeyrissjóða. Þessu til áréttingar vísar meiri hlutinn til nefndarálits meiri hluta fjárlaganefndar um tillögu til þingsályktunar um fjármálaáætlun fyrir árin 2026–2030 (þskj. 772, 264. mál), en í umfjöllun um jöfnunarframlagið segir að til standi að endurskoða fyrirkomulag framlagsins og standi sú vinna yfir. Þá tekur meiri hlutinn undir það sem fram kemur í minnisblaði fjármála- og efnahagsráðuneytis um að mikilvægt sé að fyrirkomulagið styðji við jafnræði milli sjóðfélaga óháð aðild þeirra að tilteknum lífeyrissjóðum. Meiri hlutinn álitur nauðsynlegt að koma til móts við þá sjóði sem hafa þyngstu örorkubyrði til að tryggja að lífeyrissjóðir séu ekki misvel búnir undir það að tryggja sjóðfélögum eftirlaunagreiðslur.

Áhrif frumvarpsins á lífeyrissjóði.

Í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að við frumvarpsgerðina hafi verið byggt á greiningu sem unnin var af Bjarna Guðmundssyni tryggingastærðfræðingi. Nefndin kallaði eftir þeirri greiningu og er hún birt á vef þingsins undir málinu. Í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að áhrifin af því að lífeyrissjóðum verði óheimilt að taka tillit til greiðslna almannatrygginga við ákvörðun örorkulífeyris gæti leitt til hækkunar á árlegum greiðslum lífeyrissjóða til örorkulífeyrisþega. Útreikningar sem frumvarpið byggist á sýna að sú hækkun yrði um 1,3 til 1,6 milljarðar kr. eftir gildistöku nýs kerfis 1. september 2025. Miðað við ársreikninga lífeyrissjóða fyrir árið 2023 eykst skuldbinding vegna hækkunar örorkugreiðslna um 50 milljarða kr., sem samsvarar tæplega 0,5% prósentustiga breytingu á tryggingarfræðilegri stöðu, sem teljist ekki verulegt. Í greiningunni er tiltekið að hér sé um að ræða reiknað meðaltal fyrir alla sjóði og því ekki óhugsandi að sjóðir sem hafa hæstu örorkubyrði gætu orðið fyrir meiri áhrifum.

Meiri hlutinn telur nauðsynlegt að útreikningarnir séu metnir í samhengi við heildareignir lífeyrissjóða. Að því gættu tekur hann undir umfjöllun í greinargerð og ályktun greiningarinnar að áhrif frumvarpsins á lífeyrissjóði séu minni háttar. Meiri hlutinn telur þó að nauðsynlegt sé að hafa hliðsjón af því að áhrifin verða meiri á sjóði með mikla örorkubyrði og

vísar hann því til umfjöllunar sinnar um jöfnunarframlag og ítrekar mikilvægi þess að komist verði að samkomulagi um að jafna stöðu lífeyrissjóða.

Hvati til atvinnuþátttöku.

Í umsögnum sem nefndinni bárust komu fram áhyggjur af því að áhrif frumvarpsins kynnu að verða þau að örorkulífeyrisþegi verði betur fjárhagslega settur eftir tjón en hann var fyrir og þar af leiðandi kunni að skapast neikvæðir fjárhagslegir hvatar. Meiri hlutinn undirstrikar það sem fram kemur í minnisblaði fjármála- og efnahagsráðuneytis, en þar segir að endurskoðun örorkulífeyriskerfisins hefði þrjú meginmarkmið; að auka virkni og atvinnuþátttöku örorkulífeyrisþega, tryggja samfellda þjónustu og skilvirka endurhæfingu og bæta kjör örorkulífeyrisþega með einfaldara greiðslukerfi. Nýja kerfið á að auðvelda þátttöku og endurkomu einstaklinga á vinnumarkað eftir áföll þannig að fólk hefði fjárhagslegan hag af atvinnuþátttöku og nyti stuðnings við atvinnuleit. Hlutaörorkulífeyrir er til að mynda nýmæli og hluti af nýja kerfinu, en það veitir einstaklingum með 25–50% getu til virkni á vinnumarkaði sérstakt frítekjumark vegna atvinnutekna og almennt frítekjumark. Í gildandi kerfi geta greiðslur til fólks lækkað um leið og það fær greidd laun. Jafnframt felur nýja kerfið í sér nýtt samþætt sérfræðimat við mat á örorku og hlutaörorku sem sé í grunninn nær mati lífeyrissjóða á orkutapi en núverandi örorkumat. Að lokum er tekið fram í minnisblaðinu að í einhverjum tilvikum geti einstaklingar fengið hærri greiðslur á örorkulífeyri en fólk á lægstu launum og það sé raunin bæði nú og með nýju kerfi. Þetta eigi sérstaklega við um einstaklinga sem hafa meðfæddar skerðingar eða verða mjög ungir fyrir varanlegum skerðingum og búa einir. Þeir eigi rétt á aldursviðbót, enda hafa þeir yfirleitt ekki haft tækifæri til að ávinna sér starfstengd réttindi.

Meiri hlutinn telur að líta verði til þeirra nýju hvata og möguleika til atvinnuþátttöku sem nýtt kerfi hefur í för með sér, sömuleiðis að nýtt samþætt sérfræðimat bjóði upp á frekari samvinnu kerfanna. Flækjustig núverandi greiðslukerfis er hvati til óvirkni þar sem gagnsæi er lítið og erfitt fyrir einstaklinga að átta sig á áhrifum á mögulega atvinnuþátttöku á greiðslur þeirra frá Tryggingastofnun. Meiri hlutinn undirstrikar jafnframt að ómögulegt sé að koma í veg fyrir í öllum tilvikum að greiðslur úr kerfi sem tryggja á framfærslu til lengri tíma séu hærri en lægstu laun á vinnumarkaði.

Samræmi frumvarpsins við stjórnarskrána.

Í umfjöllun í greinargerð um samræmi frumvarpsins við stjórnarskrána kemur fram að miðað við þær greiningar sem liggja fyrir sé áætlað að áhrif lagasetningarinnar á lífeyrissjóði verði minni háttar. Ákvæði frumvarpsins séu því ekki talin líkleg til að hafa neikvæð áhrif á stjórnarskrárvæðingunni sjóðfélaga. Í umsögnum sem nefndinni bárust komu fram sjónarmið um að frumvarpið færi gegn eignarréttarákvæði stjórnarskrárinnar, sbr. 1. mgr. 72. gr., þar sem frumvarpið, ef að lögum verður, myndi leiða til lækkunar á réttindum til ævilangs lífeyris.

Meiri hlutinn tekur fram að ótvírætt sé samkvæmt dómaframkvæmd að lífeyrisréttindi njóti eignarréttarverndar. Þau kunna engu að síður að vera háð breytingum á löggjöf á hverjum tíma að ákveðnum skilyrðum uppfylltum. Eins og fram hefur komið tekur meiri hlutinn undir umfjöllun í greinargerð um að áhrif frumvarpsins á lífeyrissjóði séu minni háttar. Ekki liggi fyrir hvernig einstakir lífeyrissjóðir kunni að bregðast við frumvarpinu og þar með hver áhrif þess verða á sjóðfélaga.

Að framangreindu virtu leggur meiri hlutinn til að frumvarpið verði **samþykkt óbreytt**.

Nanna Margrét Gunnlaugsdóttir, Stefán Vagn Stefánsson og Þórdís Kolbrún Reykfjörð Gylfadóttir voru fjarverandi við afgreiðslu málsins.

Alþingi, 24. júní 2025.

Arna Lára Jónsdóttir,
form., frsm.

Ásthildur Lóa Þórsdóttir.

Pawel Bartoszek.

Sigmundur Ernir Rúnarsson.

Sigurþóra Steinunn Bergsdóttir.