



Nefndasvið Alþingis  
Efnahags- og viðskiptanefnd  
Smiðja, Tjarnargötu 9  
101 Reykjavík

Reykjavík, 3. október 2024

**Efni: Frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna fjárlaga 2025, 2. mál 155. löggjafarþing – umsögn Alþýðusambands Íslands og Samtaka atvinnulífsins**

Alþýðusamband Íslands (hér eftir „**ASI**“) og Samtök atvinnulífsins (hér eftir „**SA**“ og saman nefnd „**samtökin**“) hafa tekið til umsagnar frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna fjárlaga fyrir árið 2025, XII. kafla, breyting á lögum um tryggingagjald, nr. 113/1990. Með frumvarpinu er lagt til að ráðstöfun hluta tryggingagjalds til jöfnunar örorkubyrði lífeyrissjóða, sbr. VI. kafla laganna, verði 0,107% af gjaldstofni skv. III. kafla á árinu 2024. Þá er jafnframt lagt til að þrátt fyrir ákvæði 17., 18. og 19. gr. laganna skuli fjárframlag til jöfnunar örorkubyrði lífeyrissjóða á árinu 2025 eingöngu renna til lífeyrissjóða þar sem hlutfall örorkuskuldbindinga af framtíðarskuldbindingu er einu prósentustigi hærra en meðaltal örorkuskuldbindinga sjóðanna, miðað við næstliðið ár, líkt og nánar greinir í frumvarpinu. Í greinargerð með frumvarpinu kemur að auki fram að fjármagna eigi að hluta breytingar á örorkuhluta almannatryggingakerfisins með því að fella niður framlag úr ríkissjóði til jöfnunar á örorkubyrði lífeyrissjóðanna og hækka samsvarandi hlutdeild lífeyris- og slysatrygginga almannatrygginga í tryggingagjaldinu í kjölfarið.

Samtökin leggjast gegn fyrirhugaðri lækkun framlagsins sem kynnt er í frumvarpinu sem og fyrirætlunum þess efnis að afnema framlagið til frambúðar frá og með árinu 2026. Telja samtökin að afnám framlagsins muni leiða til þess að ávinnsla lífeyris launafólks þeirra sjóða þar sem örorka er algengust verði takmarkaðri og lífeyrisgreiðslur skertar til elli- og örorkulífeyrisþega sömu sjóða. Muni það koma sérstaklega niður á sjóðum verkafólks innan ASI. Í þessu efni skiptir meginmáli að jöfnunarframlag ríkisins nýtist til þess að stéttir verka- og láglaunafólks beri ekki ábyrgð umfram sjóðsfélaga annarra lífeyrissjóða á afkomu þess viðkvæma hóps sem reiðir sig á framfærslu örorkutryggingar.

Skyld er að inna af hendi sérstakt gjald, tryggingagjald, af greiddum vinnulaunum, þóknunum, reiknuðu endurgjaldi og öðrum tegundum greiðslna og launa eftir því sem nánar greinir í lögum nr. 113/1990, sbr. 1. gr. laga nr. 113/1990 um tryggingagjald. Tekjum af atvinnutryggingagjaldi skal ráðstafað til Atvinnuleysistryggingasjóðs og tekjum af almennu tryggingagjaldi skal ráðstafað til jöfnunar og lækkunar örorkubyrði lífeyrissjóða, til fæðingarorlofssjóðs og til Tryggingastofnunar ríkisins og sjúkratryggingastofnunnar til að fjármagna lífeyris- og slysatryggingar almannatrygginga, sbr. nánar ákvæði 3. gr. laganna. Tryggingagjaldið má rekja til vinnumarkaðar og skal því ráðstafað með nánar tilteknum hætti, þ. á m. til jöfnunar og lækkunar örorkubyrði lífeyrissjóða samkvæmt núgildandi lögum nr. 113/1990 um tryggingagjald.

Þess ber einnig að gæta að almenn samstaða er um að ríkið beri meginábyrgð á málaflokki örorku í íslensku samfélagi en hluti kostnaðar vegna örorku er hins vegar greiddur úr



lífeyrissjóðum og léttir þar með byrðinni af hinu opinbera. Aðild að lífeyrissjóðum á samningssviðinu er kjarasamningsbundin, sem veldur því að misjöfn örorkubyrði leggst þyngra á suma sjóði. Til þess að skapa einingu um lífeyriskerfið hefur því þótt mikilvægt að ríkið rækta hlutverk sitt í örorkumálum m.a. með því að jafna örorkubyrði. Að framangreindum gættu vilja samtökin koma á framfæri eftirfarandi athugasemdum og ábendingum.

### **Forsaga jöfnunarframlagsins**

Vaxandi örorkutíðni í byrjun aldarinnar og ólík áhrif á lífeyrissjóði urðu til þess að ASÍ og SA hófu viðræður við stjórnvöld um mögulega jöfnun á örorkubyrði sjóðanna en tíðni örorku er afar misjöfn á milli sjóða. Viðræðurnar leiddu til þess að ríkisstjórnin sendi frá sér yfirlýsingu í nóvember 2005, við endurskoðun kjarasamninga á almennum vinnumarkaði, þess efnis að íslenska ríkið myndi greiða fyrir jöfnun á örorkubyrði milli lífeyrissjóða á samningssviði ASÍ og SA með framlagi sem svaraði til 0,25% af tryggingagjaldsstofni. Liður í þessari vinnu var m.a. að skoða leiðir til að samræma viðmið um örorkumat á milli almannatrygginga og lífeyrissjóða og skoða leiðir til að efla starfsendurhæfingu og þjónustu við þau sem detta út af vinnumarkaði.

Í viðræðum við stjórnvöld í kjölfarið lögðu samtökin áherslu á að við skiptingu framlagsins þyrfti að ná fram tvíþættu markmiði, þ.e. almennri lækkun á örorkubyrði hjá öllum sjóðunum og jöfnun byrðarinnar á milli þeirra. Jafnframt lögðu samtökin áherslu á að framlagið fengi varanlegan sess í lögum um tryggingagjald þannig að unnt væri að taka tillit til þess við tryggingafræðilegt mat og að ekki yrði um tiltekna fjárhæð að ræða heldur fasta hlutdeild í tryggingargjaldsstofni til að bregðast við stöðugt vaxandi neikvæðum áhrifum örorkugreiðslna á tryggingafræðilega stöðu sjóða á samningssviðinu.

Framlagið var lögfest með lögum nr. 177/2006 um breytingu á lögum nr. 113/1990 um tryggingagjald. Fjármála- og efnahagsráðuneytið birtir árlega reglugerð um skiptingu jöfnunarframlagsins, sbr. t.a.m. reglugerð 1406/2023. Árin 2007 – 2009 nam framlagið 0,15%, 0,20% og 0,25% af gjaldstofni tryggingagjalds og var aðeins greitt til lífeyrissjóða á samningssviði ASÍ og SA.

Í meðferð þingsins á frumvarps þáverandi fjármálaráðherra um lækkun tryggingagjalds og jöfnun örorkubyrði lífeyrissjóða sem varð að lögum nr. 177/2006 var jöfnunarframlagið hækkað í 0,325% af tryggingagjaldsstofni. Í frumvarpinu, sem lítilega breytt varð að lögum, var lagt til að jöfnunin næði til allra lífeyrissjóða en í yfirlýsingu ríkisstjórnar í tengslum við kjarasamninga árið áður var einungis kveðið á um að jöfnunin myndi taka til sjóða á samningssviði ASÍ og SA. Í greinargerð með frumvarpi til laganna er einnig lagt til að jöfnun á örorkubyrði lífeyrissjóða eigi sér stað til frambúðar.

### **Óumdeilt mikilvægi framlagsins**

Í fjármálaáætlun ríkisstjórnar fyrir árin 2024-2028 var boðuð endurskoðun á örorkulífeyri almannatrygginga. Kom fram að gert væri ráð fyrir breytingum á fyrirkomulagi jöfnunar á örorkubyrði lífeyrissjóða. Sagði í áætluninni að ráðgert væri að nýta framlag til jöfnunar til að fjármagna breytingar á örorkulífeyri almannatrygginga. ASÍ gerði alvarlegar athugasemdir við þessi áform í umsögn sinni um áætlunina og benti á að ekkert samráð hefði verið haft við verkalýðshreyfinguna.<sup>1</sup> Samtökin hafa þó ítrekað lýst yfir vilja til þess að taka þátt í rýni á jöfnunarframlaginu til að það nýtist sem best en hluti framlagsins

<sup>1</sup> <https://www.althingi.is/altext/erindi/153/153-4518.pdf>



rennur til lífeyrissjóða með takmarkaða örorkubyrði.

Þeir lífeyrissjóðir sem bera mestu örorkubyrðina eru samsettir af stéttum verkafólks og mun afnám jöfnunarframlags hafa mest áhrif á þá sjóði. Þeir fimm lífeyrissjóðir sem hafa hærra örorkubyrði en meðaltal lífeyrissjóða eru allir á samningssviði ASÍ og SA, nánar tiltekið er um að ræða Gildi, Festu, Stapa, Lífeyrissjóð Vestmannaeyja og Lífeyrissjóð Rangæinga. Samkvæmt upplýsingum samtakanna munu allir þessir sjóðir þurfa að skerða almenn réttindi sjóðfélaga umtalsvert ef stjórnvöld hverfa frá því að jafna byrðina á milli sjóða. Misjöfn örorkubyrði mun því draga úr getu framangreindra lífeyrissjóða til að standa undir skuldbindingum varðandi greiðslur ellilífeyris til sjóðfélaga.

### **Bætt örorkukerfi almannatrygginga**

Nýlega samþykktar breytingar á örorkulífeyriskerfinu taka gildi eftir um ár. Vonir standa til jákvæðra áhrifa á málaflokkinn og minnkandi nýgengni örorku í samfélaginu en ekkert bendir til þess að hið nýja kerfi leiði til breytinga á ólíkri örorku á milli starfsgreina. Samtökin telja ljóst að fyrirhugaðar breytingar á örorkukerfinu muni ekki jafna örorkubyrði á milli sjóða, þó viðleitnin til að draga úr örorku sé jákvæð.

Samtökin taka hins vegar undir mikilvægi þess að bæta örorkuhluta almannatryggingakerfisins og tryggja sem besta ráðstöfun fjármuna. Leggja samtökin áherslu á að samráð verði haft við aðila vinnumarkaðarins sem eru bakhjarlar lífeyrissjóðanna og samningsaðilar um lífeyrisréttindi launafólks. Aðilar vinnumarkaðarins hafa í gegnum lífeyrissjóðina, með forgöngu sinni um stofnun Virk og þátttöku í vinnu og samtali um endurskoðun örorkulífeyriskerfisins verið virkir þátttakendur við mótun réttinda og þjónustu við þennan hóp.

Um viðkvæman málaflokk er að ræða og samtökin telja ekki rétt að afnema jöfnunarframlagið án frekari umræðu um hvernig hið nýja kerfi muni reynast í framkvæmd og þá sér í lagi hvernig það muni koma til með að hafa áhrif á ólíka örorkubyrði sjóðanna.

### **Ábyrgð ríkisvaldsins**

Reglulega koma fram hugmyndir um að nýta sjóði lífeyrissjóða í önnur verkefni en þau sem lúta að skilgreindu hlutverki þeirra; að greiða lífeyri til sjóðfélaga. Allar eignir lífeyrissjóða mynda skuldbindingu sömu stærðar gagnvart sjóðsfélögum. Umfang eigna lífeyrissjóða endurspeglar þannig skuldbindingar þeirra og ábyrgð. Vangaveltur um að lífeyrissjóðir jafni örorkubyrði sín á milli í ljósi stærðar eignasafna ganga af þessum sökum ekki upp. Ríkisvaldið verður áfram að standa undir þeirri ábyrgð sem það hefur tekið á sig hvað varðar örorkutryggingar.

Uppbygging lífeyrissjóða er eitt af því sem best hefur tekist hjá Íslendingum undanfarin ár og áratugi. Í sjóðunum eru nú samtals tæplega 7.500 milljarðar króna og fáar þjóðir hafa byggt upp sambærilegan sparnað til þess að standa undir lífeyrisgreiðslum í framtíðinni. Sparnaður Íslendinga í lífeyrissjóðum nemur nú um 171% af vergri landsframleiðslu en önnur ríki standa okkur langt að baki í þessum efnum. Ef ríkið hættir að jafna örorkubyrði með þeim hætti sem lagt er til hér, getur það grafið undan samstöðu um lífeyriskerfið, sem hefur þótt eitt það albesta í heiminum. Samtökin leggja því áherslu á að misjöfn örorkubyrði lífeyrissjóða verði áfram jöfnuð.

Mikilvægt er að tryggja með áframhaldandi samráði stjórnvalda og aðila vinnumarkaðarins að gott samspil sé á milli réttindakerfa lífeyrissjóðanna og almannatrygginga og lýsa samtökin sig reiðubúin til þátttöku í því starfi. Samtökin telja að samráð í þessu máli hafi



verið ófullnægjandi en ASÍ og SA eru reiðubúin til samtals um framtíðarfyrirkomulag á jöfnun örorkubyrði, enda má finna ýmislegt að núverandi fyrirkomulagi, þ.m.t. að sjóðir sem ekki búa við háa örorkubyrði fái einnig greitt jöfnunarframlag að einhverju marki.

Með hliðsjón af öllu framangreindu telja samtökin forsendur afnáms jöfnunarframlagsins séu vanreifaðar og kunni að hafa þau áhrif að lífeyrissjóðir á samningssviði ASÍ og SA, muni þurfa að skerða almenn réttindi sjóðfélaga. Leggjast samtökin því gegn áformum þess efnis að lækka og síðar afnema jöfnunarframlagið sem boðuð eru í fjárlagafrumvarpi og ofangreindu frumvarpi til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna fjárlaga.

Virðingarfyllst,

f.h. Alþýðusambands Íslands og Samtaka atvinnulífsins

Þórir Gunnarsson  
Hagfræðingur ASÍ

Sigurður Helgason  
Lögmaður á málefnasviði SA