

Greinargerð starfshóps með tillögum um endurskoðun almannatryggingalaga um einföldun bótaskerfis vegna ellilífeyris

Febrúar 2013



VELFERÐARRÁÐUNEYTIÐ

Velferðarráðuneyti: Greinargerð með tillögu starfshóps um endurskoðun
almannatryggingalaga um einföldun bótaskerfis vegna ellilífeyris
Febrúar 2013

Útgefandi: Velferðarráðuneyti
Hafnarhúsinu við Tryggvagötu
150 Reykjavík
Sími: 545 8100
Bréfasími: 551 9165
Netfang: postur@vel.is
Veffang: velferdarraduneyti.is

Umbrot og textavinnsla: Velferðarráðuneyti

© 2013 Velferðarráðuneyti

ISBN 978-9979-799-61-0

Efnisyfirlit

| | | |
|------|--|----|
| I. | Inngangur | 4 |
| II. | Verkefni starfshópsins, markmið og leiðir | 6 |
| III. | Niðurstaða starfshópsins..... | 8 |
| IV. | Áhrif tillögunnar á samspil lífeyrissjóða og almannatrygginga | 12 |
| V. | Áhrif tillögunnar fyrir ólíka hópa ellilífeyrisþega..... | 14 |
| VI. | Kostnaður vegna tillögunnar og hvað vegur upp á móti þeim kostnaði | 26 |
| VII. | Nauðsyn lagabreytinga og afleiðingar þess að halda áfram með óbreytt kerfi | 28 |

I. Inngangur

Almannatryggingar eru einn veigamesti burðarbiti velferðarkerfisins. Víða um lönd eiga velferðarkerfi undir högg að sækja í kjölfar hruns og kreppu. Hér á landi hefur tekist mjög bærilega að viðhalda kerfi almannatrygginga eftir efnahagsáfallin 2008–2009 þótt gæta hafi þurft aðhalds í ljósi erfiðrar stöðu ríkissjóðs sem síðar leiddi til nokkurra skerðinga á bótum, eins og raunar á ýmsum öðrum sviðum. Vert er að hugleiða hvaða ástand hefði skapast hér á landi ef þjóðin hefði ekki búið við öflugt kerfi almannatrygginga og lífeyrissjóða.

Áður en farið var að huga að alþýðutryggingum hér á landi voru kjör fátækra, sjúkra og þeirra sem bjuggu við örbirgð vægast sagt skelfileg. Í Grágás og einnig í Jónsbók er getið um framfærslumál þegar hluti tíundar var ætluð til framfærslu ómaga. Allt frá 1281 og langt fram á 19. öld giltu hér sérstakar reglur um meðferð ómaga. Þeir skyldu fá framfærslu í því sveitarfélagi sem þeir voru fæddir í eða þar sem nægilega efnaður og nákominn ættingi bjó. Sveitarfélögin reyndu ákaft að losa sig við ómegð og voru ómagar fluttir milli sveitarfélaga eins og hver önnur óværa sem enginn vildi sinna. Þeir sem þáðu framfærslu urðu við það réttlausir, meðal annars sviptir kosningarrétti eftir að hann kom til.

Í skýrslu hreppstjóra nokkurs frá 1895 um sveitarómaga má meðal annars lesa skilgreiningar hans á ástandi þeirra. Örvasa gamalmenni, heilsulítill, illa liðinn, heilsulítill og fákænn, munaðarlaus aumingi, faðir félitill hreppsómagi, faðir dáinn, móðir félaus, foreldrar fjarlægir og kona holdsveik. Sveitarfélög eins og Reykjavík höfðu heimild til að banna mönnum að setjast að í sveitarfélaginu ef slíkt var talið auka á útgjöld þess.

Fyrsti vísir að almannatryggingum voru styrktarsjóðir handa heilsulitlu og ellihrumu alþýðufólki sem stofnaðir voru árið 1890. Slysatryggingar hófust með setningu laga árið 1903 um dánarbætur til fjölskyldna sjómanna sem drukknað höfðu við fiskveiðar. Prentarar stofnuðu fyrsta sjúkrasamlagið 1897 og Sjúkrasamlag Reykjavíkur tók til starfa aldamótaárið 1900. Þá var atvinnulaust fólk í fyrsta sinn skráð í Reykjavík árið 1926 og lög um verkamannabústaði voru sett 1929. Fyrstu lífeyrisgreiðslur á Íslandi má rekja aftur til ársins 1855 þegar embættismenn fengu greiddan lífeyri samkvæmt konunglegri tilskipun.

Mikil tímamót urðu árið 1936 þegar samþykkt voru lög um alþýðutryggingar og Tryggingastofnun ríkisins var stofnuð. Í greinargerð með lögnum er á það minnt að í stjórnarskrá væri svo fyrir mælt að hve sá sem eigi væri fær að sjá fyrir sér og sínum skyldi eiga rétt á sæmilegum framfærslulífeyri. Þá urðu vatnaskil árið 1969 þegar almennu lífeyrissjóðirnir voru stofnaðir með kjarasamningum Alþýðusambands Íslands (ASÍ) og Vinnuveitendasambands Íslands (VSÍ).

Almannatryggingar hafa tekið miklum breytingum síðustu áratugi og orðið æ veigameiri þáttur í uppbyggingu velferðarsamfélags á Íslandi. Hins vegar hefur nokkuð á það skort að sett væru ákveðin og skýr markmið um tilgang og þróun almannatrygginga. Þær hafa tekið breytingum, verið bættar og endurbættar án skýrrar markmiðssetningar. Breytingar hafa orðið í kjölfar kjarasamninga, stjórnarmyndana og stundum í mikilli skyndingu með illa grundaðri lagsmið. Það er því mjög tímabært að endurskoða allt kerfið.

Framtíð velferðarsamfélagsins hefur mikið verið til umræðu að undanfögnu. Velferðarsamfélög, eins og þau hafa til dæmis þróast á Norðurlöndunum, eru ekki eingöngu fyrir fátækt fólk því almannatryggingar eru hluti af öryggisneti fyrir alla. Þær koma við sögu einstaklinga sem af margvíslegum ástæðum, svo sem vegna sjúkdóma, elli eða örorku, geta ekki tryggt sér bærilega afkomu. Velferðin er mælikvarði á siðað samfélag þar sem ábyrgð manns á manni er viðurkennd. Það er óumdeild staðreynd að óvíða er velmegun meiri en einmitt í þeim samfélögum sem búa við þróaða velferð.

Stærsta verkefnið sem nú blasir við vestrænum samfélögum er stöðugt hækkandi meðalaldur íbúanna. Í Evrópu er fyrirsjáanlegt að meðalaldur karla mun hækka um sjö ár fram til ársins 2050. Hjá konum verður hækkunin sex ár. Talið er að þessi þróun muni koma mörgum ríkjum í mikinn fjárhagsvanda og er eindregið hvatt til þess að þegar verði kannað til hvaða aðgerða unnt er að grípa. Gert er ráð fyrir sömu þróun á Íslandi. Samkvæmt mannfjöldaspá Hagstofu Íslands munu ævilíkur karla (ólifuð meðalævi við fæðingu) aukast um sex ár fram til 2050 og kvenna um 4,3 ár og verða 87 og 88 ár. Staða Íslendinga gagnvart fjölgun í hópi eldri borgara er um margt góð. Þar vega þyngst tiltölulega traust lífeyrissjóðakerfi og mikil atvinnuþátttaka eldri borgara.

Þær leiðir sem helst eru nefndar til að takast á við þessa lengingu meðalævinnar:

1. Að seinka lífeyristöku með því að lengja starfsaldur og stuðla að sveigjanlegum starfslokum.
2. Að reyna að draga úr fjölgun öryrkja með áherslu á starfsendurhæfingu og starfsgetumat.
3. Aðlögun lífeyrisréttinda að breyttum lífslíkum og hagvexti viðkomandi þjóðar og þá gjarnan með rýrnun lífeyrisréttinda.
4. Hækkun iðgjalda til lífeyriskerfa eða skattahækkunar.

Allir íslensku stjórnmalaflokkarnir eru sammála um að standa vörð um velferðarsamfélagið. Það ætti því að vera hafið yfir pólitísk átök, ef byggt er á bestu fáanlegu upplýsingum, hvernig best verður staðið að mikilvægri og tímabærri endurskoðun á almannatryggingalögum.

II. Verkefni starfshópsins, markmið og leiðir

Starfshópur um endurskoðun almannatryggingalaga var skipaður 4. apríl 2011. Starfshópin skipa:

- Árni Gunnarsson, skipaður af velferðarráðherra, formaður.
- Elín Björg Jónsdóttir, tiln. af BHM, BSRB, KÍ og SFR.
- Friðrik Sigurðsson, tiln. af Þroskahjálp.
- Garðar Sverrisson, tiln. af ÖBÍ.
- Guðmundur Einarsson, tiln. af þingflokki Framsóknarflokks.
- Gylfi Arnbjörnsson, tiln. af ASÍ.
- Hannes G. Sigurðsson, tiln. af SA.
- Helgi Hjörvar, tiln. af þingflokki Samfylkingarinnar.
- Jóna Valgerður Kristjánsdóttir, tiln. af LEB.
- Jónína Rós Guðmundsdóttir, tiln. af þingflokki Samfylkingarinnar.
- Ólafur Þór Gunnarsson, tiln. af þingflokki Vinstri hreyfingarinnar – græns framboðs.
- Pétur H. Blöndal, tiln. af þingflokki Sjálfstæðisflokksins.
- Ragnar Þór Ingólfsson, tiln. af þingflokki Hreyfingarinnar.
- Sigríður Hanna Ingólfssdóttir, tiln. af ÖBÍ.
- Vilborg Oddsdóttir, tiln. af BHM, BSRB, KÍ og SFR.
- Þuríður Backman, tiln. af þingflokki Vinstri hreyfingarinnar – græns framboðs.

Þegar starfshópurinn var skipaður í apríl 2011 voru í honum fulltrúar stjórnmalaflokkanna, Landssambands eldri borgara (LEB), Öryrkjabandalags Íslands (ÖBÍ) og Þroskahjálpar. Fulltrúar ÖBÍ sögðu sig frá starfi hópsins, en vildu ekki segja sig formlega úr honum. Ástæða þessarar ákvörðunar ÖBÍ var óánægja með ákvarðanir stjórnvalda um örorkubætur. Velferðarráðherra ákvað að fjölga í starfshópnum og tóku fulltrúar ASÍ, SA, BHM, BSRB og KÍ sæti í hópnum í janúar 2012. Þessi fjölgun hafði hin ágætustu áhrif á alla vinnu starfshópsins og greiddi fyrir þeirri niðurstöðu sem nú liggur fyrir.

Starfshópurinn hefur haldið 30 bókaða fundi. Með hópnum hafa starfað þau Ágúst Þór Sigurðsson og Hildur Sverrisdóttir Röed frá velferðarráðuneytinu og Sigurður M. Grétarsson frá Tryggingastofnun ríkisins (TR). Formaður hefur átt marga fundi með fyrrgreindum starfsmönnum og lætur þess sérstaklega getið að þeir hafi með vinnu sinni, þekkingu og reynslu átt stóran þátt í þeirri niðurstöðu sem nú er fengin.

Í fyrri hópnum náðist samkomulag í nóvember á síðasta ári. Þar var gert ráð fyrir að þrjú bótaflokkar yrðu sameinaðir, þ.e. ellilífeyrir, tekjutrygging og heimilisuppbót, allar tekjur lífeyrisþega skyldu metnar eins og frítekjumörk yrðu lögð af, en áætluðum kostnaði við frítekjumörkin yrði dreift á bótaflokka. Með þessari tillögu náðist fram hækkun á langflestu bótaflokka, aðeins hæstu greiðslur stóðu í stað eða lækkuðu lítillega. Þegar fjölgað var í starfshópnum kom í ljós nokkur andstaða fulltrúa atvinnulífsins við niðurfellingu frítekjumarka, einkum með hliðsjón af lífeyrissjóðstekjum. Síðar varð það að samkomulagi að fallið yrði frá frítekjumörkunum en dregið úr tekjuskerðingum framfærsluuppbótar. Sú varð niðurstaða þeirrar tillögu sem hér er lögð fram.

Í erindisbréfi ráðherra til starfshópsins kemur meðal annars fram að ríkisstjórnin leggi mikla áherslu á að ljúka endurskoðun almannatrygginga sem hófst árið 2007. Það ár var skipuð sérstök verkefnisstjórn (svokölluð Stefánsnefnd) til að gera tillögur um langtímastefnumótun og nauðsynlegar lagabreytingar. Þessi verkefnisstjórn skilaði tillögum í árslok 2007 sem urðu tilfni ýmissa mikilvægra breytinga á almannatryggingalögum árið 2008. Í október 2009 skilaði verkefnisstjórnin síðan skýrslu með tillögum um breytingar á lífeyriskerfinu.

Í erindisbréfinu er gert ráð fyrir að endurskoðunin fari fram á grundvelli núverandi tryggingakerfis á Íslandi, þ.e. tveggja stoða kerfis, þar sem einstaklingar á vinnumarkaði greiða í og safna upp réttindum í lífeyrissjóðskerfi en almannatryggingar veiti til viðbótar lágmarkstryggingavernd þeim sem á þurfa að halda. Einnig að markmiðið með endurskoðuninni sé að gera kerfið einfaldara og réttlátara og koma í veg fyrir víxlverkanir. Starfshópurinn á jafnframt að gera tillögur um einfaldari og skýrari löggjöf með það að leiðarljósi að almannatryggingar veiti áfram lágmarkstryggingarvernd vegna elli og örorku.

Þá segir orðrétt í erindisbréfinu: „Í drögum að nýju frumvarpi er gert ráð fyrir að nánar verði kveðið á um elli- og örorkulífeyri almannatrygginga svo og sérstakar greiðslur til að mæta þörfum eða útgjöldum í ákveðnum tilvikum eða til varnar fátækt. Jafnframt verði kveðið á um stuðning ríkisins við barnafjölskyldur. Við endurskoðunina verði markmið og tilgangur tryggingakerfisins skýrður nánar, kveðið á um réttindi og skyldur hinna tryggðu, málsmeðferð, stjórnslu og kæruleiðir. Einnig verði uppbygging laganna gerð skýrari, löggjöfin einfölduð og framsetningu breytt frá því sem nú er, að teknu tilliti til þess að sjúkratryggingar eru ekki lengur hluti laganna. Gengið skal út frá því að sett verði sérlög um slysatryggingar sem nú er kveðið á um í almannatryggingalögum.“

III. Niðurstaða starfshópsins

Tillaga sú sem hér er lögð fram var samþykkt samhljóða í starfshópi um endurskoðun almannatryggingalaganna 22. júní 2012 og tillagan frágengin ásamt greinargerð í október sama ár. Tillagan er svohljóðandi:

„Í erindisbréfi starfshópsins er honum falið að endurskoða almannatryggingakerfið með það að markmiði að gera það einfaldara og réttlátara og koma í veg fyrir víxlverkanir. Núverandi bótakerfi ellilífeyrisþega stendur saman af fjórum bótaflokkum sem hver um sig er með mismunandi skerðingarhlutföll gagnvart tekjum og mishá frítekjumörk. Réttindin sem bótaflokkarnir mynda eru afar ógagnsæ og einungis á færi sérfræðinga að skilja þau til fulls. Einföldun og aukið gagnsæi felst því í fækkun bótaflokka og skerðingarhlutfalla gagnvart tekjum. Mesta einföldunin og gagnsæið næst með því að sameina alla bótaflokka í einn, hafa eitt skerðingarhlutfall gagnvart tekjum og ekkert frítekjumark. Starfshópurinn gerir tillögu um að sú leið verði farin og hún komi til framkvæmda í áföngum á nokkrum árum með tilteknum sólarlagsákvæðum fyrir réttindi skv. eldra bótakerfi í ákveðnum tilvikum.

Bótaflokkurinn framfærsluuppbot, að hámarki 36.323 kr. á mánuði fyrir einstakling sem býr einn, skerðist krónu fyrir krónu gagnvart öllum tekjum. Svo hátt skerðingarhlutfall hefur í för með sér óæskileg áhrif, sérstaklega gagnvart greiðslum úr lífeyrissjóðum og veldur því að lífeyrisþegar sjá lítinn sem engan ávinning af þeim réttindum sem þeir hafa áunnið sér með áratuga greiðslu iðgjalda í lífeyrissjóði. Bótaflokkurinn, að viðbættum tekjuskerðingum annarra bótaflokka, vegur þannig að stöðum lífeyrissjóðakerfisins. Eins og nú háttar til hefur einhleypur ellilífeyrisþegi engan ávinning af greiðslu 73.000 kr. á mánuði úr lífeyrissjóði og fái hann 100.000 kr. greiðslu heldur hann einungis 11.000 kr. eftir. Af þessum ástæðum telur starfshópurinn brýnt að framfærsluuppbotin sameinist nýjum bótaflokki ellilífeyris, en vegna mikils kostnaðar fyrir ríkissjóð verði það gert í áföngum.

Starfshópurinn leggur því til eftirfarandi:

Í fyrsta áfanga verði bótaflokkarnir ellilífeyrir, tekjutrygging og heimilisuppbot sameinaðir í einn; ellilífeyrir. Fjárhæð ellilífeyris verði 155.000 kr. á mánuði miðað við gildandi bótafjárhæðir og 45% tekna lífeyrisþega hafi áhrif á fjárhæð hans.

Nú er ellilífeyrisþegum sem búa einir tryggðar að lágmarki 203.000 kr. á mánuði og þeim sem búa með öðrum 175.000 kr. á mánuði með framfærsluuppbotinni. Í fyrsta áfanga mun skerðing framfærsluuppbotar vegna tekna lækka úr 100% í 80%. Skerðingarhlutfallið verði síðan lækkað í áföngum uns 45% markinu verði náð og þá standi einn bótaflokkur eftir; ellilífeyrir.

Samkvæmt framansögðu munu fyrstu breytingarnar taki gildi 1. janúar 2013. Starfshópurinn gerir þá tillögu að skerðing vegna tekna við útreikning framfærsluuppbotar lækki í 70% 1. janúar 2014, í 60% 1. janúar 2015, í 50% 1. janúar 2016 og sameinist ellilífeyri 1. janúar 2017.

Með þessari sameiningu munu allar tegundir tekna hafa sömu áhrif á útreikning ellilífeyris almannatrygginga og engin frítekjumörk verða í gildi. Sú regla verður þó óbreytt fyrst um sinn að séreignarsparnaður hefur ekki áhrif á útreikning ellilífeyris en stefnt er að því að viðbótarlífeyrissparnaður verði gerður jafnsettur öðrum sparnaði þannig að stofn til skerðingar bóta verði aðeins fjármagnstekjur af sparnaðinum, ekki úttekt hans.

Vegna ófyrirséðra áhrifa þessara breytinga á hag einstakra ellilífeyrisþega leggur starfshópurinn til að á tímabilinu 1. janúar 2013–31. desember 2015 verði gerður samiburður á útreikningi ellilífeyris, tekjutryggingar og heimilisuppbótar fyrir gildistöku nýrra laga og hins sameinaða ellilífeyris eftir gildistöku laganna. Ef samiburður leiðir til hærri bóta einstaklings samkvæmt eldri lögum greiðast hærri bæturnar á tímabilinu.

Í eftirfarandi töflu er útgjaldaauki ríkissjóðs af fyrrgreindum breytingum áætlaður. Mestur útgjaldaauki verður við sameiningu framfærsluuppbótar við ellilífeyrinn og leggur nefndin því til að hún verði framkvæmd í fimm áföngum. Í fyrsta áfanga er áætlað að útgjaldaauki ríkisins verði 2.500 m.kr. árlega, en útgjaldaauki næstu áfanga verði á bilinu 750–2.000 m.kr.

Árlegur kostnaður við afnám framfærsluuppbótar í áföngum í m.kr.

Miðað er við núverandi fjölda og tekjur núverandi lífeyrisþega (stöðumynd).¹

| | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|
| Skerðingarhlutfall við útreikning framfærsluuppbótar | 80% | 70% | 60% | 50% | 45% |
| Sameinaður bótaflokkur | 1.489 | 1.489 | 1.489 | 1.489 | 1.489 |
| Framfærsluuppbót | 824 | 1.625 | 3.051 | 5.747 | 7.719 |
| Samiburður við eldri reglur | 185 | 136 | 90 | 20 | 6 |
| Samtals | 2.498 | 3.250 | 4.630 | 7.256 | 9.600 |
| Þegar áformaður útgjaldaauki til málaflokksins | 698 | 3.550 | 4.130 | 4.130 | 4.130 |
| Samtals að frádrögnum þegar áformuðum útgjaldaauka | 1.800 | -300 | 500 | 3.126 | 5.470 |

Í töflunni kemur einnig fram þegar áformuð útgjaldaaukning til málaflokksins. Samkvæmt gildandi lögum mun skerðingarhlutfall vegna tekjutryggingar lækka úr 45% í 38,35% og skerðingarhlutfall heimilisuppbótar lækka með sambærilegum hætti frá 1. janúar 2014. Áætlað er að þær breytingar auki útgjöld ríkissjóðs um 2.100 m.kr. á ári. Jafnframt mun samkomulag stjórnvalda við lífeyrissjóðina frá desember 2010, sem m.a. felur í sér hækkun frítekjumarks á tekjutryggingu ellilífeyrisþega vegna lífeyrissjóðstekna, koma til framkvæmda í þremur áföngum á árunum 2013–2015. Áætlað er að sú breyting auki útgjöld ríkissjóðs um 2.300 m.kr.

Það hefur einnig þýðingu í þessu samhengi að samkvæmt yfirlýsingu ríkisstjórnarinnar í tengslum við kjarasamninga í maí 2011 skyldu bætur almannatrygginga „endurskoðaðar með hliðsjón af niðurstöðum kjarasamninga milli ASÍ og SA, þannig að lífeyrisþegar og atvinnulausir njóti hliðstæðra kjarabóta og um verður samið í kjarasamningum“. Það var skilningur aðila vinnumarkaðarins að í þessu fælist fyrirheit um hækkun bóta almannatrygginga til samræmis við hækkun lægstu launataxta um 11.000 kr. árin 2012 og 2013, en ekki samkvæmt almennum launahækkunum (3,5% árið 2012 og 3,25% árið 2013), enda hækkuðu bæturnar til samræmis við 12.000 kr. hækkun launataxta árið 2011. Ef bætur almannatrygginga hefðu hækkað til samræmis við skilning aðila vinnumarkaðarins á yfirlýsingu ríkisstjórnarinnar hefðu útgjöld almannatrygginga vegna ellilífeyrisþega aukist um 1.000 m.kr. aukalega hvort árið 2012 og 2013.“

¹ Samkvæmt mannfjöldaspá Hagstofunnar mun 67 ára og eldri fjölga um 3,0–3,5% á næstu fimm árum, um 3,3% að meðaltali. Útgjöld Tryggingastofnunar ríkisins aukast samsvarandi en á móti kemur að hver árgangur sem hefur töku lífeyris er með meiri lífeyrisrétt en lífeyrisþegar að jafnaði.

Fulltrúi LEB lagði fram eftirfarandi bókun við afgreiðslu tillögunnar:

„Landssamband eldri borgara (LEB) hefur tekið þátt í vinnu við endurskoðun laga um almannatryggingar til þess að ná því markmiði að einfalda kerfið og gera það skiljanlegra fyrir notendur. LEB er sammála því markmiði að sameina bótaflokka í einn eftirlaunaflokk. Jafnframt hefur LEB lagt áherslu á að enginn eldri borgari verði fyrir skerðingu við sameiningu bótaflokka, og að því fylgi nokkur hækkun til þeirra sem eiga rétt á eftirlaunum frá TR.

Tillaga starfshópsins er spor í rétta átt, en LEB hefði viljað sjá að kjör eldri borgara hefðu verið bætt verulega, ekki síst í ljósi þess að þeir hafa mátt sæta miklum skerðingum á kjörum sínum frá árinu 2008. Jafnframt leggur LEB áherslu á að allir njóti þess sem LEB vill kalla grunnlífeyri almannatrygginga sem væri ígildi þess grunnlífeyris sem skertur var með tekjutengingu við lífeyrissjóðstekjur 1. júlí 2009. Sú skerðing hafði í för með sér að stór hópur meðaltekjufólks missti allan sinn grunnlífeyri frá TR.

LEB samþykkir tillögu starfshópsins um að sameina bótaflokka, draga úr skerðingum og að ef samanburður á tímabilinu 1. janúar 2013–31. desember 2015 leiði til hærri bóta einstaklings samkvæmt eldri lögum greiðist hærri bæturnar á tímabilinu. Óskar LEB eftir aðild að þeirri vinnu við samanburð á útreikningi ellilífeyris, tekjutryggingar og heimilisuppbótar fyrir gildistöku nýrra laga og hins sameinaða ellilífeyris eftir gildistöku laganna, sem kveðið er á um í tillögu starfshópsins að fram skuli fara.“

Í tillögu starfshópsins er því gert ráð fyrir að í fyrsta áfanga verði bótaflokkarnir ellilífeyrir, tekjutrygging og heimilisuppbót sameinaðir í einn bótaflokk; ellilífeyri. Síðar muni framfærsluuppbótin sameinast þessum nýja bótaflokki eða þegar skerðingarhlutfall hennar hefur verið lækkað í áföngum að 45% markinu. Með þessu hefur tekist að framfylgja helstu áherslum í erindisbréfi starfshópsins.

Þessi sameining gerir kerfið mun skýrara og skiljanlegra, það dregur úr flóknum útreikningum TR og hættu á of- og vangreiðslum bóta. Ákvörðun um niðurfellingu frítekjumarka einfaldar kerfið enn meir og gerir það réttlátara og kemur í veg fyrir mismunun milli lífeyrisþega með sömu tekjur annars staðar frá eftir því hvernig tekjur það eru og hvort um einn eða fleiri tekjuflokka er að ræða. Má því með nokkrum rétti tala um tímamót í almannatryggingum hvað einföldun og gagnsæi varðar.

Bótaflokkurinn framfærsluuppbót hefur verið gagnrýndur harðlega af ellilífeyrisþegum, lífeyrissjóðunum, ASÍ, SA og fleiri félagasamtökum. Í tillögunni er gert ráð fyrir að stórlega verði dregið úr þessum skerðingum á næstu árum sem talið er að muni hafa mjög víðtæk og jákvæð áhrif, einkum á vilja einstaklinga til að greiða í lífeyrissjóði. Slíkt getur styrkt og aukið vægi lífeyrissjóðanna, sem ætlað er að taka æ stærri þátt í greiðslum ellilífeyris og draga þannig úr greiðslubyrði ríkissjóðs á næstu áratugum, eins og komið verður inn á í næsta kafla.

Tillagan tekur eingöngu til ellilífeyris en þess skal getið að starfshópurinn hefur jafnframt ýtt úr vör þremur undirhópum sem fjalla um eftirfarandi þætti:

1. Bætur til foreldra vegna langveikra og fatlaðra barna.
2. Barnatryggingar.
3. Starfsgetumat, en ætlunin er að saman fari endurskoðun á örorkulífeyri og vinna við starfsgetumat.

Lögð er á það áhersla að þegar fjallað er um þróun íslenska tryggingakerfisins er nauðsynlegt að horfa nokkra áratugi fram í tímann. Núverandi löggjöf er samsett úr ákvörðunum sem teknar hafa verið af ýmsu tilefni, án þess að litið væri heildstætt á löggjöfina. Á meðal helstu verkefna í nánustu framtíð má nefna eftirfarandi:

- Nauðsynlegt er að tryggingafræðingar reikni fjárförf kerfisins fram í tímann, hvaðan fjármagn eigi að koma og hvaða áhrif ört stækkandi hópur eldri borgara hefur.
- Tryggja þarf trausta og góða samræðu milli ríkisvaldsins, aðila vinnumarkaðarins og lífeyrissjóðanna. Nú er starfandi vinnuhópur á vegum fjármálaráðuneytisins sem hefur meðal annars það hlutverk að gera tillögur að framtíðarskipan lífeyrismála hér á landi, meðal annars með hliðsjón af samspili almannatrygginga og lífeyrissjóða. Slíkur hópur þyrfti að vera varanlegur til að tryggja samræmdar aðgerðir í lífeyrismálum á hverjum tíma.
- Hafa þarf í huga að bótagreiðslur af öllu tagi hafi ekki vinnuletjandi áhrif, að kerfið sé ekki misnotað og dragi ekki úr vilja fólks til að greiða í lífeyrissjóði eða spara.
- Skoða þarf hvort rétt sé að koma á sérstökum fjölskyldubótum (barnatryggingum), einkum til að koma í veg fyrir fátækt barnafjölskyldna. Undirhópur starfshópsins hefur hafið störf til að móta tillögur þar að lútandi.
- Nauðsynlegt er að taka upp starfsgetumat, sem komi í stað hins gamla og úrelta örorkumats, sem eingöngu greinir hvað einstaklingurinn getur ekki gert í stað þess að meta hver starfsgeta hans er. Undirhópur starfshópsins vinnur nú að tillögugerð en starfshópurinn mun hefja vinnu við gerð tillagna um bótakerfi sem styðji starfsgetumatið.
- Starfshópurinn leggur til að bætur almannatrygginga verði ákveðnar við gerð fjárlaga og með lögum frá Alþingi og komi sú ákvörðun í stað núgildandi heimilda í reglugerðum. Þar með bæri Alþingi ábyrgð á þessum mikilvægu ákvörðunum. Með þessu fyrirkomulagi gætu hagsmunaaðilar komið umsögnum og athugasemdum á framfæri með formlegum hætti.

IV. Áhrif tillögunnar á samspil lífeyrissjóða og almannatrygginga

Verði tillaga starfshópsins samþykkt mun það hafa mjög jákvæð áhrif á samspil lífeyrissjóða og almannatrygginga, hvort sem horft er til skemmri eða lengri tíma. Lífeyrissjóðstekjur hafa áhrif á fjárhæðir allra bótaflokka almannatrygginga í dag en með mjög mismunandi hætti. Bæði eru skerðingarhlutföll mismunandi eftir því um hvaða bótaflokk almannatrygginga er að ræða og einnig eru frítekjumörk mishá. Í tillögunni er gert ráð fyrir því að lífeyrissjóðstekjur muni áfram hafa áhrif á bætur almannatrygginga en með mun einfaldari hætti en nú er. Gert er ráð fyrir að skerðingarhlutfall hins sameinaða bótaflokks verði 45% og vegna framfærsluuppbotar 80% og það fari lækandi þar til það fer niður í 45% og uppbotin fellur niður og sameinast ellilífeyri. Frítekjumörk verða engin en með því næst gríðarleg einföldun frá núverandi kerfi.

Því hefur verið haldið fram að stjórnvöld hafi gengið alltof langt í að skerða réttindi í almannatryggingum vegna greiðslna frá lífeyrissjóðum. Í skýrslu starfshópsins er þess getið að það sem sérstaklega hafi verið gagnrýnt sé hin mikla skerðing framfærsluuppbotarinnar sem sé nú 100% gagnvart öllum tekjum sem þýði að fyrir hverja krónu sem viðkomandi fær frá lífeyrissjóði lækki greiðslur hans hjá almannatryggingum um eina krónu. Í tillögu starfshópsins kemur það einnig fram að svo hátt skerðingarhlutfall hafi í för með sér óæskileg áhrif gagnvart greiðslum úr lífeyrissjóðum og valdi því að lífeyrisþegar sjá lítinn sem engan ávinning af þeim réttindum sem þeir hafa áunnið sér með greiðslu iðgjalda í lífeyrissjóði um áratuga skeið. Verði það að teljast nokkuð ósanngjarnt að einstaklingur sem verið hefur á vinnumarkaði hafi ekki tryggt sér betri lífeyrisréttindi með greiðslu í lífeyrissjóð en ef hann hefði verið utan vinnumarkaðar. Í þessu samhengi er þó nauðsynlegt að hafa í huga tilgang framfærsluuppbotarinnar, sérstaklega eftir efnahagshrunið haustið 2008. Tilgangur uppbotarinnar er að tryggja tekjulágum og tekjulausum lífeyrisþegum ákveðna lágmarksfjárhæð þeim til framfærslu í hverjum mánuði og er það gert með því að bæta við fyrirliggjandi tekjur viðkomandi upp að ákveðnu marki. Hér er því um nokkurs konar lágmark að ræða sem greiðist eingöngu þeim lífeyrisþegum sem á þurfa að halda vegna lágra eða engra tekna. Þeir sem aftur á móti hafa aðrar tekjur sér til framfærslu fá ekki framfærsluuppbot. Væri þessi viðbótargreiðsla úr ríkissjóði ekki til staðar þyrftu þeir lífeyrisþegar sem hafa mjög lágur tekjur að leita til sveitarfélags síns um viðbótarstuðning. Þar er hins vegar meðal annars litið til tekna maka við mat á þörf. Það er því mikilvægt að viðhalda ákveðinni lágmarksvernd en á sama tíma að stuðla að því að fólk sjái ávinning af því að afla sér tekna, til dæmis með atvinnu eða greiðslu iðgjalda í lífeyrissjóði. Því er talið nauðsynlegt að tryggja lífeyrisþegum áfram ákveðna lágmarksfjárhæð til framfærslu en draga í áföngum úr hlutfalli þeirra tekna sem hafa áhrif á framfærsluviðmiðið á hverjum tíma, eins og að framan greinir.

Þessu til viðbótar má reikna með því að þegar dregið verður í áföngum úr skerðingu framfærsluuppbotar vegna lífeyrissjóðstekna muni það meðal annars hafa þau áhrif að lífeyrisþegar kjósi í auknum mæli að hefja töku lífeyris úr lífeyrissjóðum þar sem það muni hafa í för með sér beinan ávinning og þannig dragi úr útgjöldum almannatrygginga á móti. Hefur það komið til tals og er til skoðunar að skilyrða þurfi umsókn um lífeyri úr ríkissjóði við það að samhliða sé sótt um lífeyri frá lögbundnum lífeyrissjóðum sem greitt hefur verið iðgjald til sem komi í veg fyrir að einstaklingar geti notið meiri réttar úr almannatryggingum eingöngu með því að fresta töku lífeyris úr lífeyrissjóði. Það var enda markmiðið með lögfestingu lífeyrissjóðakerfisins að það taki smám saman við sem meginstoð vinnandi fólks við lífeyrisaldur, en ekki að um frjálst val einstaklinga væri að ræða hvaðan lífeyrisgreiðslur komi. Slík frestun á töku lífeyris þyrfti þá að vera með sama hætti í báðum meginstoðum lífeyriskerfisins.

Allt það sem hér hefur verið nefnt mun jafnframt ýta undir og styrkja þá skipan að lífeyriskerfið hvíli á tveimur meginstoðum, þ.e.:

- a) almannatryggingakerfi með grunnréttindum sem tryggi öllum ákveðið lágmark og viðunandi afkomu, sérstaklega þeim sem ekkert eða stopult hafa verið á vinnumarkaði, og
- b) lífeyrissjóðakerfi sem tryggi öllum sem eru þátttakendur á vinnumarkaði ákveðið hlutfall af tekjum viðkomandi á starfsævinni með greiðslu iðgjalds í lífeyrissjóð.

Til viðbótar þessum meginstoðum kemur valfrjáls viðbótarsparnaður sem gefur fólki ákveðinn sveigjanleika vilji fólk flýta starfslokum eða hafa rýmri tekjur fyrstu árin eftir að lífeyrisaldri er náð.

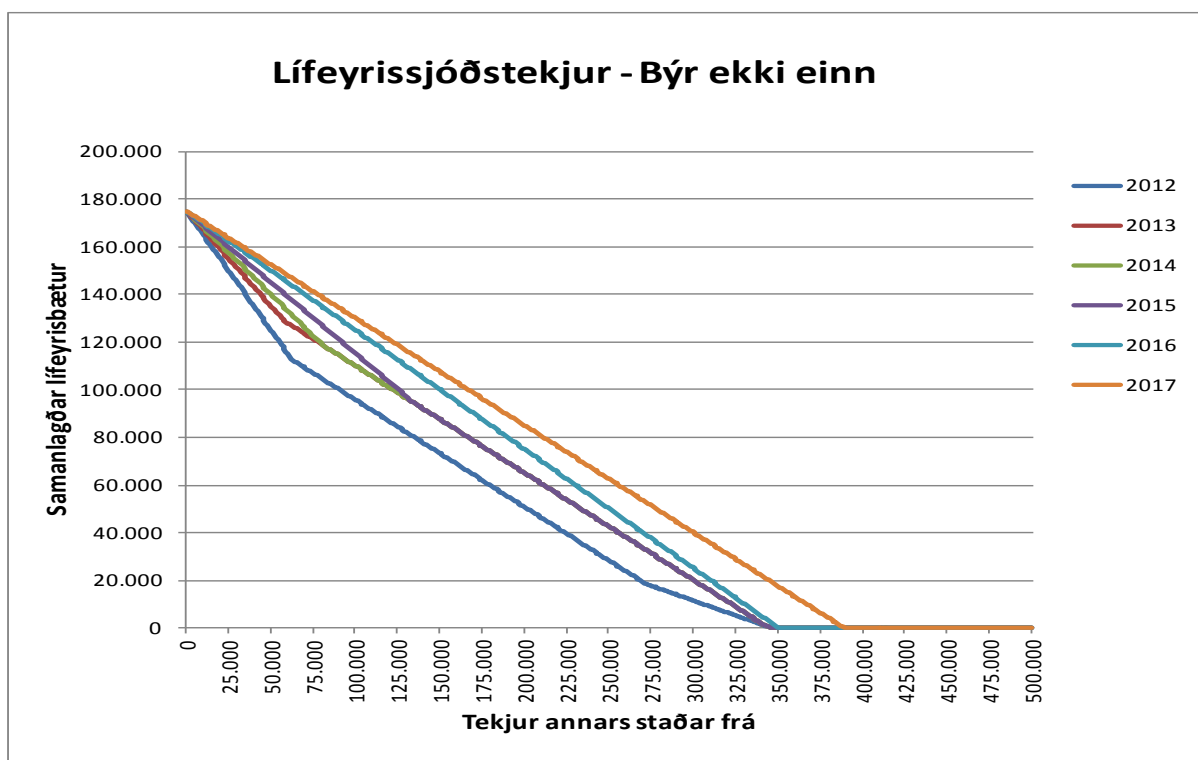
V. Áhrif tillögunnar fyrir ólíka hópa ellilífeyrisþega

Nauðsynlegt er að sýna með nokkrum dæmum hver áhrif tillögunnar verða fyrir ólíka hópa ellilífeyrisþega á þeim árum sem gert er ráð fyrir að breytingarnar komi til framkvæmda. Gefnar eru tilteknar tekjur lífeyrisþega og er ýmist um að ræða lífeyrissjóðstekjur eingöngu, atvinnutekjur eingöngu eða sambland af lífeyrissjóðs- og atvinnutekjum. Annars vegar eru sýndar bætur til viðkomandi frá almannatryggingum eftir breytingar og hins vegar hverjar heildartekjur hans muni verða miðað við tekjur annars staðar frá. Þá er í dæmunum ýmist gert ráð fyrir að lífeyrisþegi búi einn eða með öðrum.

A. Lífeyrissjóðstekjur

1. Tekjur og bætur almannatrygginga

a) Lífeyrisþegi sem býr ekki einn

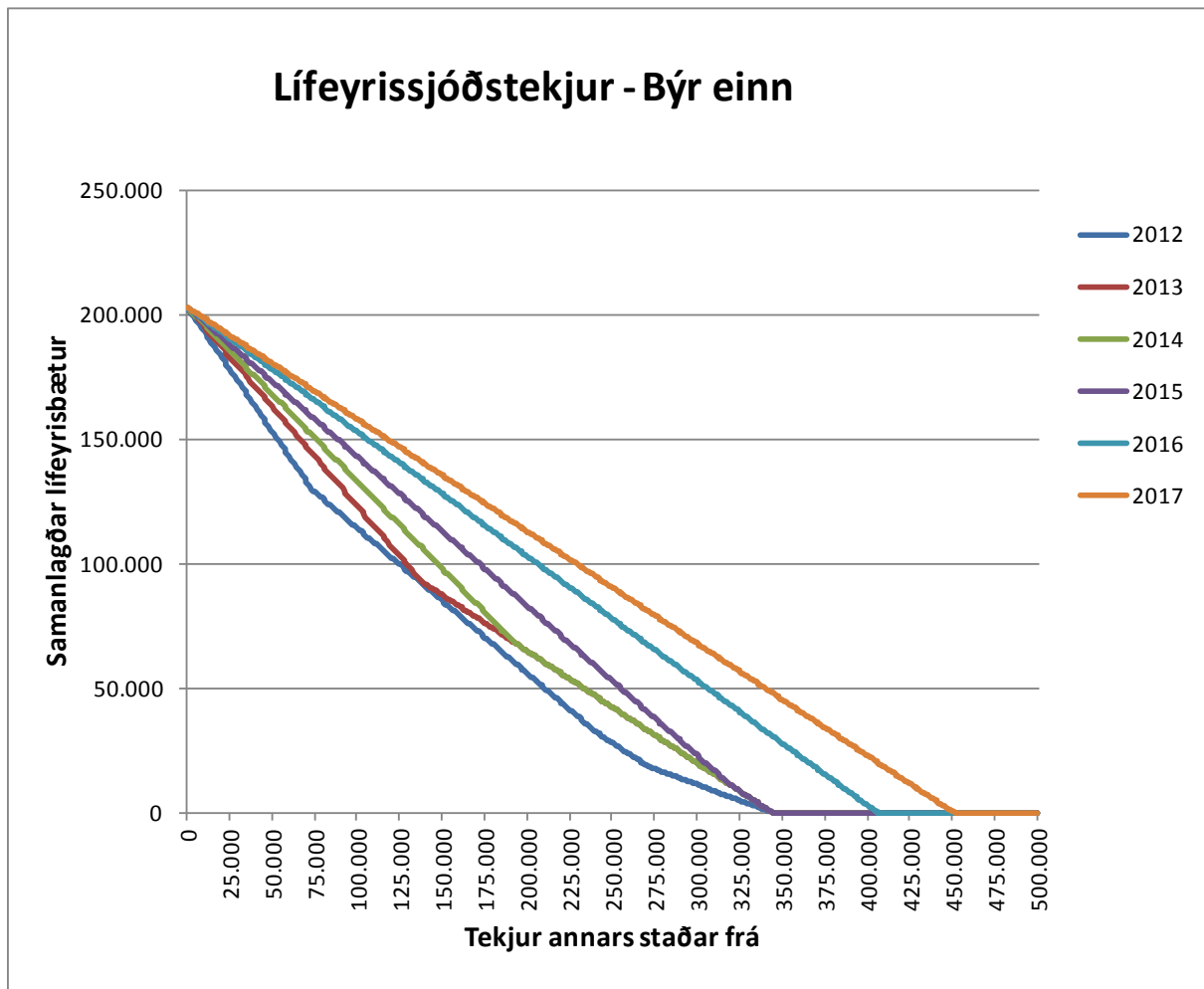


| Tekjur | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| 0 | 174.946 | 175.000 | 175.000 | 175.000 | 175.000 | 175.000 |
| 50.000 | 124.946 | 135.000 | 140.000 | 145.000 | 150.000 | 152.500 |
| 100.000 | 95.702 | 110.000 | 110.000 | 115.000 | 125.000 | 130.000 |
| 150.000 | 73.202 | 87.500 | 87.500 | 87.500 | 100.000 | 107.500 |
| 200.000 | 50.702 | 65.000 | 65.000 | 65.000 | 75.000 | 85.000 |
| 250.000 | 28.202 | 42.500 | 42.500 | 42.500 | 50.000 | 62.500 |
| 300.000 | 11.426 | 20.000 | 20.000 | 20.000 | 25.000 | 40.000 |
| 350.000 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 17.500 |
| 400.000 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 450.000 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |

A. Lífeyrissjóðstekjur

1. Tekjur og bætur almannatrygginga

b) Lífeyrisþegi sem býr einn

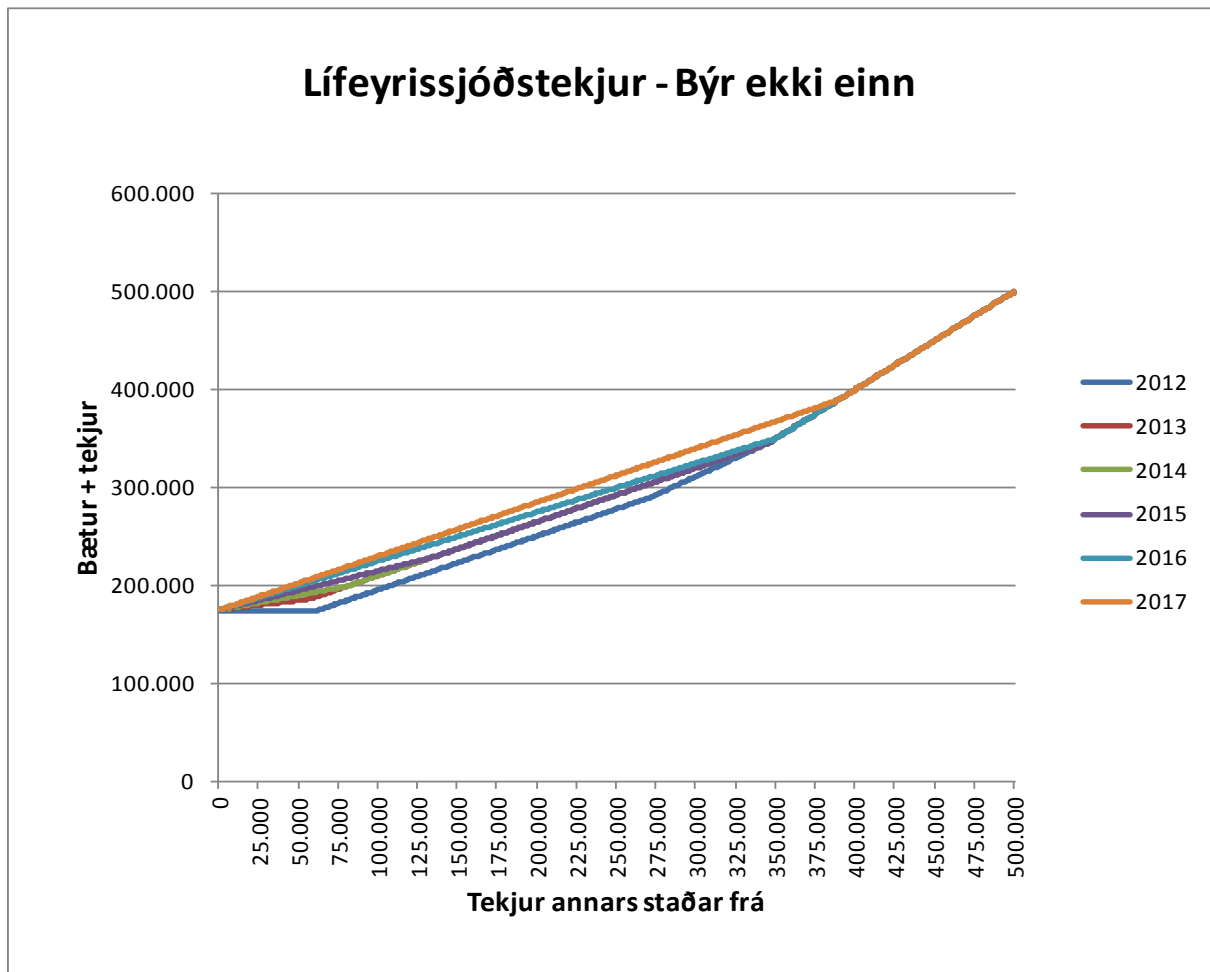


| Tekjur | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| 0 | 203.005 | 203.005 | 203.005 | 203.005 | 203.000 | 203.000 |
| 50.000 | 153.005 | 163.000 | 168.000 | 173.000 | 178.000 | 180.500 |
| 100.000 | 114.247 | 123.000 | 133.000 | 143.000 | 153.000 | 158.000 |
| 150.000 | 85.116 | 87.500 | 98.000 | 113.000 | 128.000 | 135.500 |
| 200.000 | 55.985 | 65.000 | 65.000 | 83.000 | 103.000 | 113.000 |
| 250.000 | 28.202 | 42.500 | 42.500 | 53.000 | 78.000 | 90.500 |
| 300.000 | 11.426 | 20.000 | 20.000 | 23.000 | 53.000 | 68.000 |
| 350.000 | 0 | 0 | 0 | 0 | 28.000 | 45.500 |
| 400.000 | 0 | 0 | 0 | 0 | 3.000 | 23.000 |
| 450.000 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 500 |

A. Lífeyrissjóðstekjur

2. Heildartekjur að meðtöldum bóttum almannatrygginga

a) Lífeyrisþegi sem býr ekki einn

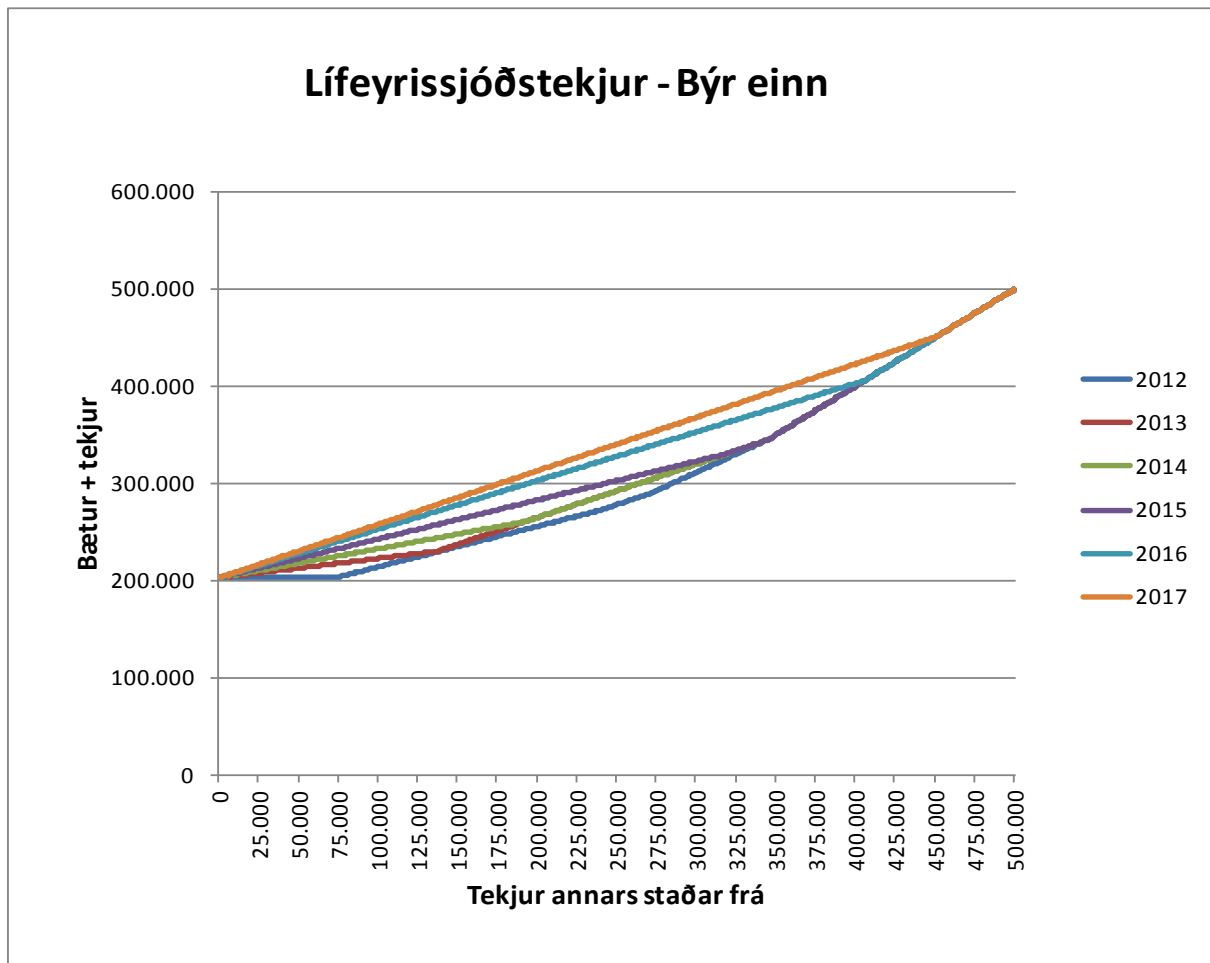


| Tekjur | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| 0 | 174.946 | 175.000 | 175.000 | 175.000 | 175.000 | 175.000 |
| 50.000 | 174.946 | 185.000 | 190.000 | 195.000 | 200.000 | 202.500 |
| 100.000 | 195.702 | 210.000 | 210.000 | 215.000 | 225.000 | 230.000 |
| 150.000 | 223.202 | 237.500 | 237.500 | 237.500 | 250.000 | 257.500 |
| 200.000 | 250.702 | 265.000 | 265.000 | 265.000 | 275.000 | 285.000 |
| 250.000 | 278.202 | 292.500 | 292.500 | 292.500 | 300.000 | 312.500 |
| 300.000 | 311.426 | 320.000 | 320.000 | 320.000 | 325.000 | 340.000 |
| 350.000 | 350.000 | 350.000 | 350.000 | 350.000 | 350.000 | 367.500 |
| 400.000 | 400.000 | 400.000 | 400.000 | 400.000 | 400.000 | 400.000 |
| 450.000 | 450.000 | 450.000 | 450.000 | 450.000 | 450.000 | 450.000 |

A. Lífeyrissjóðstekjur

2. Heildartekjur að meðtöldum bóttum almannatrygginga

b) Lífeyrisþegi sem býr einn

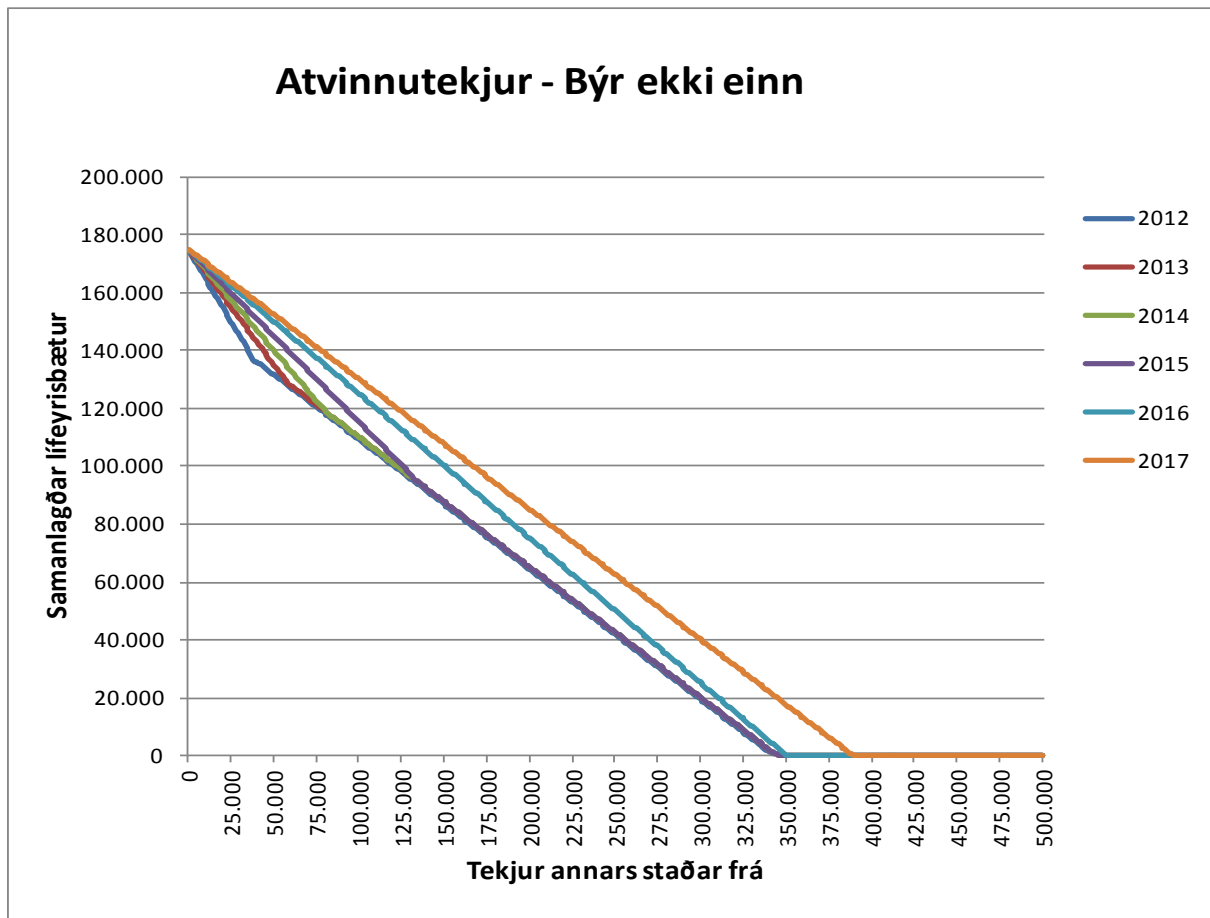


| Tekjur | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| 0 | 203.005 | 203.005 | 203.005 | 203.005 | 203.000 | 203.000 |
| 50.000 | 203.005 | 213.000 | 218.000 | 223.000 | 228.000 | 230.500 |
| 100.000 | 214.247 | 223.000 | 233.000 | 243.000 | 253.000 | 258.000 |
| 150.000 | 235.116 | 237.500 | 248.000 | 263.000 | 278.000 | 285.500 |
| 200.000 | 255.985 | 265.000 | 265.000 | 283.000 | 303.000 | 313.000 |
| 250.000 | 278.202 | 292.500 | 292.500 | 303.000 | 328.000 | 340.500 |
| 300.000 | 311.426 | 320.000 | 320.000 | 323.000 | 353.000 | 368.000 |
| 350.000 | 350.000 | 350.000 | 350.000 | 350.000 | 378.000 | 395.500 |
| 400.000 | 400.000 | 400.000 | 400.000 | 400.000 | 403.000 | 423.000 |
| 450.000 | 450.000 | 450.000 | 450.000 | 450.000 | 450.000 | 450.500 |

B. Atvinnutekjur

1. Tekjur og bætur almannatrygginga

a) Lífeyrisþegi sem býr ekki einn

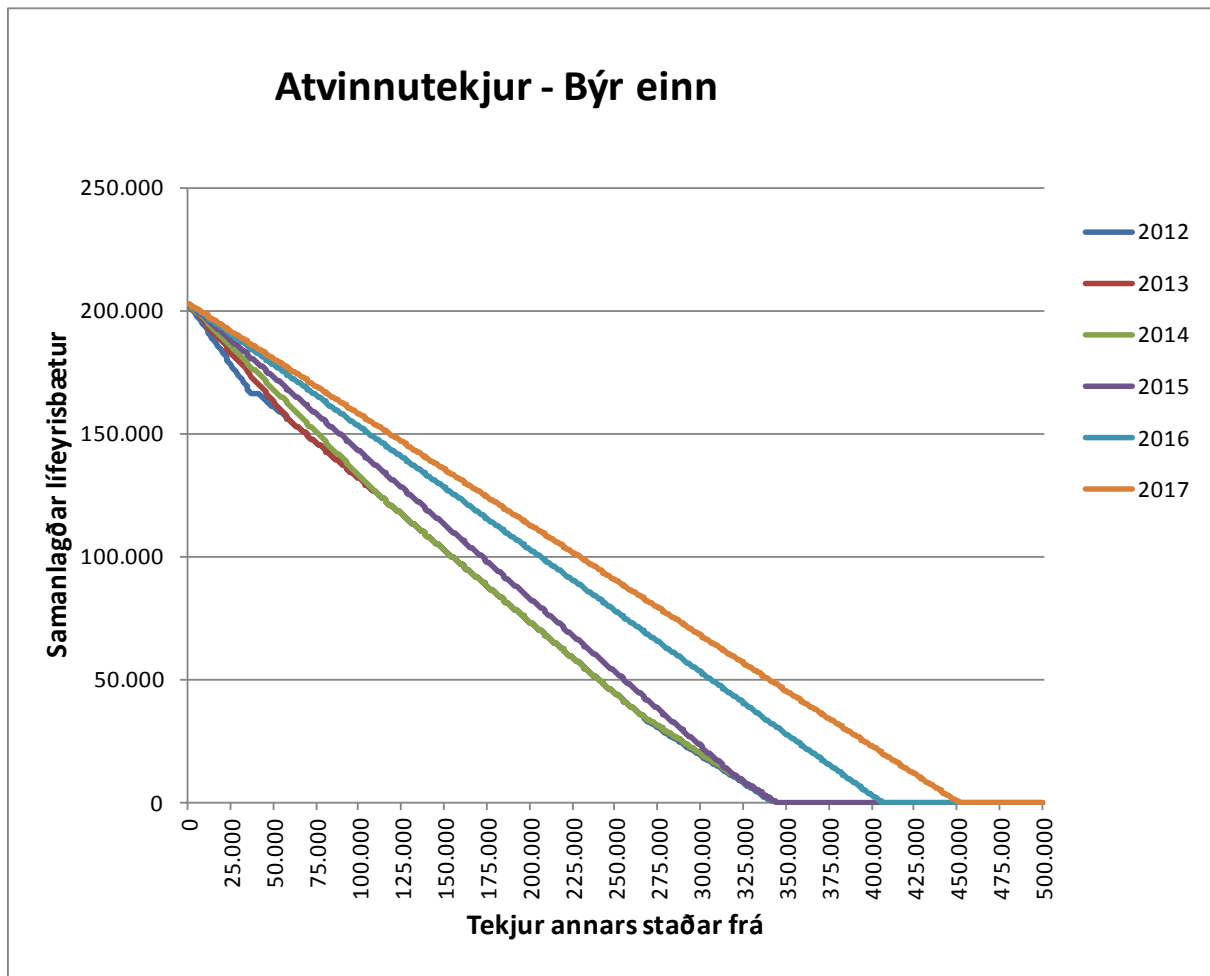


| Tekjur | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| 0 | 174.946 | 175.000 | 175.000 | 175.000 | 175.000 | 175.000 |
| 50.000 | 131.702 | 135.000 | 140.000 | 145.000 | 150.000 | 152.500 |
| 100.000 | 109.202 | 110.000 | 110.000 | 115.000 | 125.000 | 130.000 |
| 150.000 | 86.702 | 87.500 | 87.500 | 87.500 | 100.000 | 107.500 |
| 200.000 | 64.202 | 65.000 | 65.000 | 65.000 | 75.000 | 85.000 |
| 250.000 | 41.702 | 42.500 | 42.500 | 42.500 | 50.000 | 62.500 |
| 300.000 | 19.202 | 20.000 | 20.000 | 20.000 | 25.000 | 40.000 |
| 350.000 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 17.500 |
| 400.000 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 450.000 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |

B. Atvinnutekjur

1. Tekjur og bætur almannatrygginga

b) Lífeyrisþegi sem býr einn

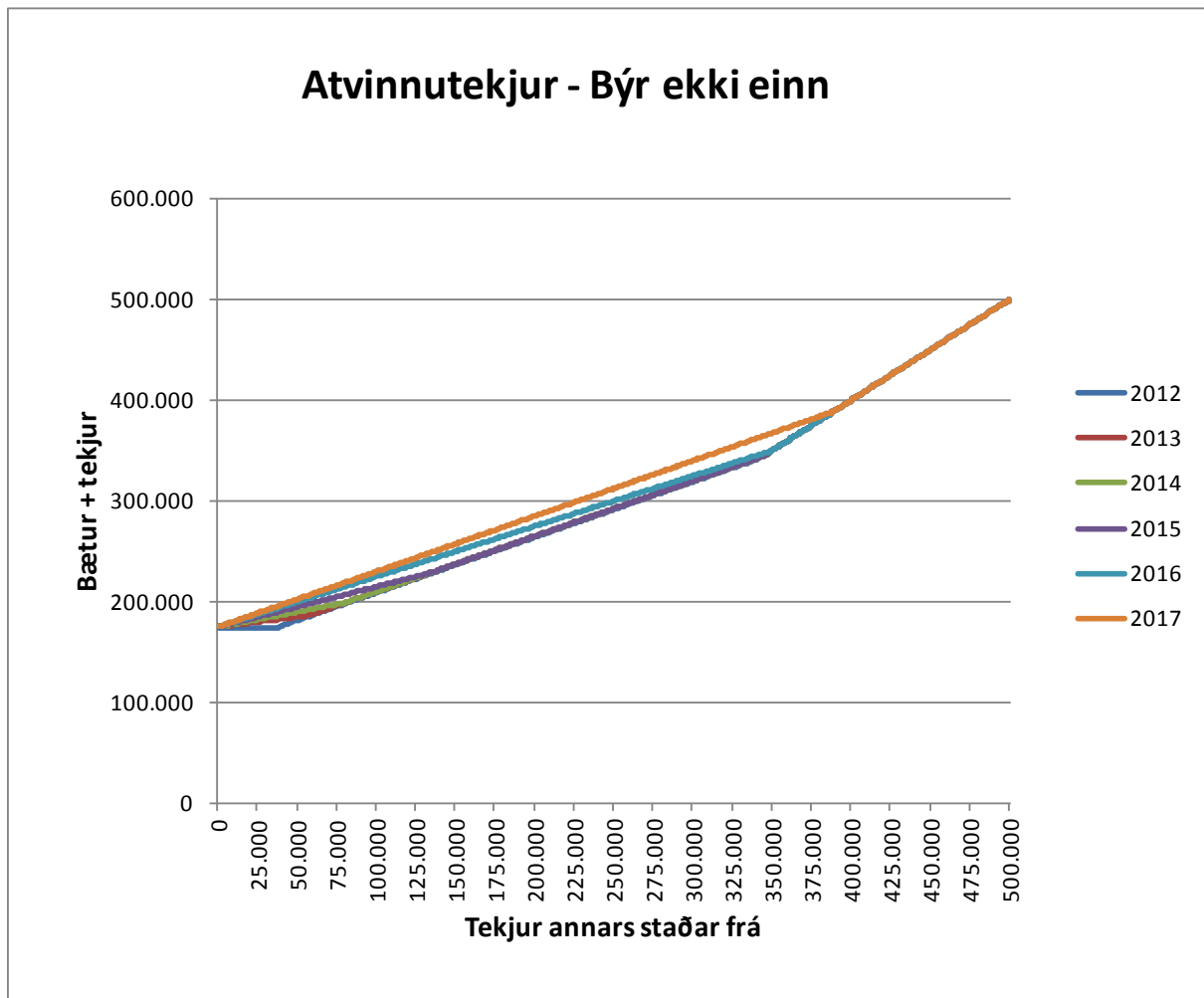


| Tekjur | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| 0 | 203.005 | 203.005 | 203.005 | 203.005 | 203.000 | 203.000 |
| 50.000 | 160.856 | 163.000 | 168.000 | 173.000 | 178.000 | 180.500 |
| 100.000 | 131.725 | 131.725 | 133.000 | 143.000 | 153.000 | 158.000 |
| 150.000 | 102.594 | 102.594 | 102.594 | 113.000 | 128.000 | 135.500 |
| 200.000 | 73.464 | 73.464 | 73.464 | 83.000 | 103.000 | 113.000 |
| 250.000 | 44.333 | 44.333 | 44.333 | 53.000 | 78.000 | 90.500 |
| 300.000 | 19.202 | 20.000 | 20.000 | 23.000 | 53.000 | 68.000 |
| 350.000 | 0 | 0 | 0 | 0 | 28.000 | 45.500 |
| 400.000 | 0 | 0 | 0 | 0 | 3.000 | 23.000 |
| 450.000 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 500 |

B. Atvinnutekjur

2. Heildartekjur að meðtöldum bótum almannatrygginga

a) Lífeyrisþegi sem býr ekki einn

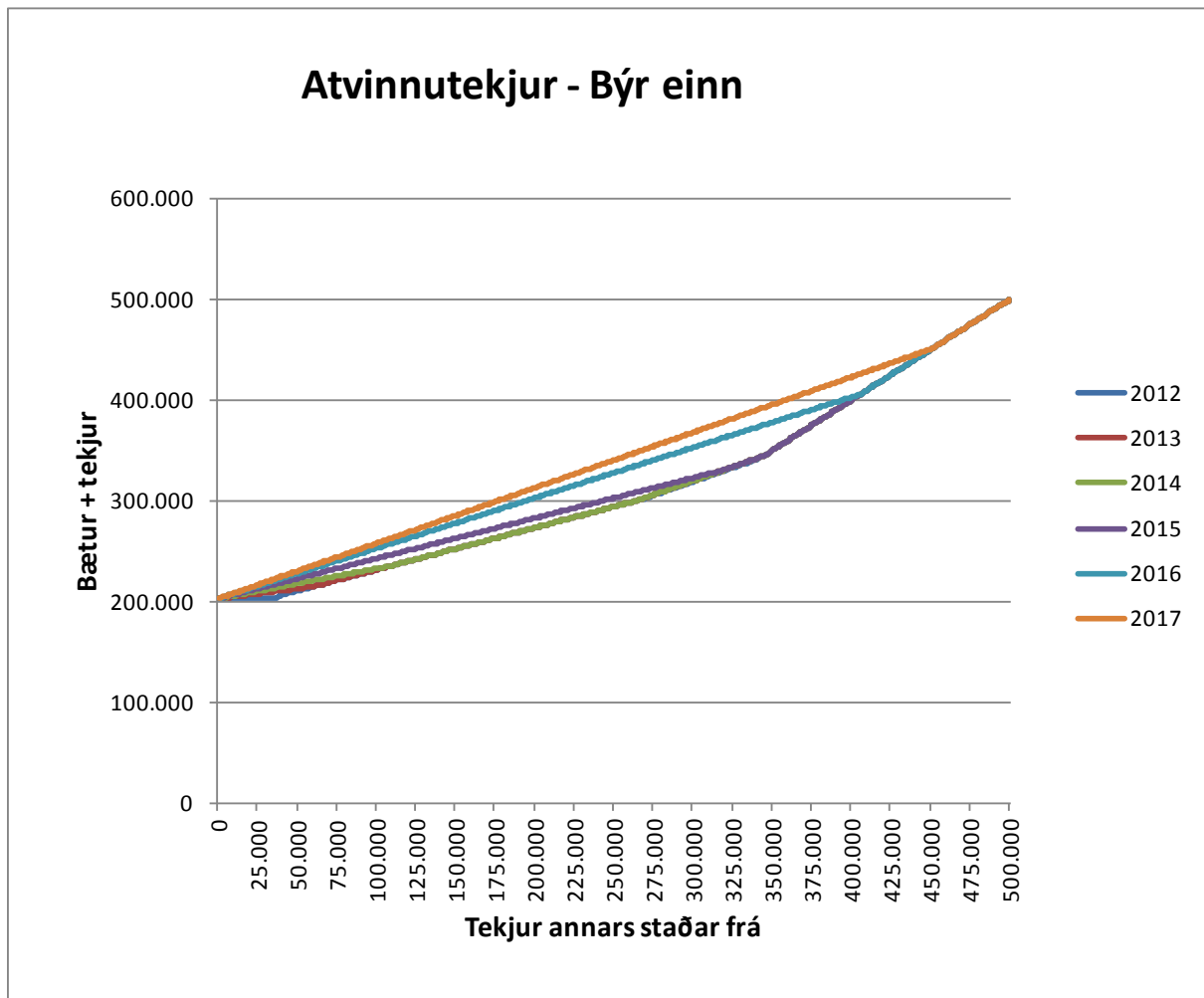


| Tekjur | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| 0 | 174.946 | 175.000 | 175.000 | 175.000 | 175.000 | 175.000 |
| 50.000 | 181.702 | 185.000 | 190.000 | 195.000 | 200.000 | 202.500 |
| 100.000 | 209.202 | 210.000 | 210.000 | 215.000 | 225.000 | 230.000 |
| 150.000 | 236.702 | 237.500 | 237.500 | 237.500 | 250.000 | 257.500 |
| 200.000 | 264.202 | 265.000 | 265.000 | 265.000 | 275.000 | 285.000 |
| 250.000 | 291.702 | 292.500 | 292.500 | 292.500 | 300.000 | 312.500 |
| 300.000 | 319.202 | 320.000 | 320.000 | 320.000 | 325.000 | 340.000 |
| 350.000 | 350.000 | 350.000 | 350.000 | 350.000 | 350.000 | 367.500 |
| 400.000 | 400.000 | 400.000 | 400.000 | 400.000 | 400.000 | 400.000 |
| 450.000 | 450.000 | 450.000 | 450.000 | 450.000 | 450.000 | 450.000 |

B. Atvinnutekjur

2. Heildartekjur að meðtöldum bótum almannatrygginga

b) Lífeyrisþegi sem býr einn

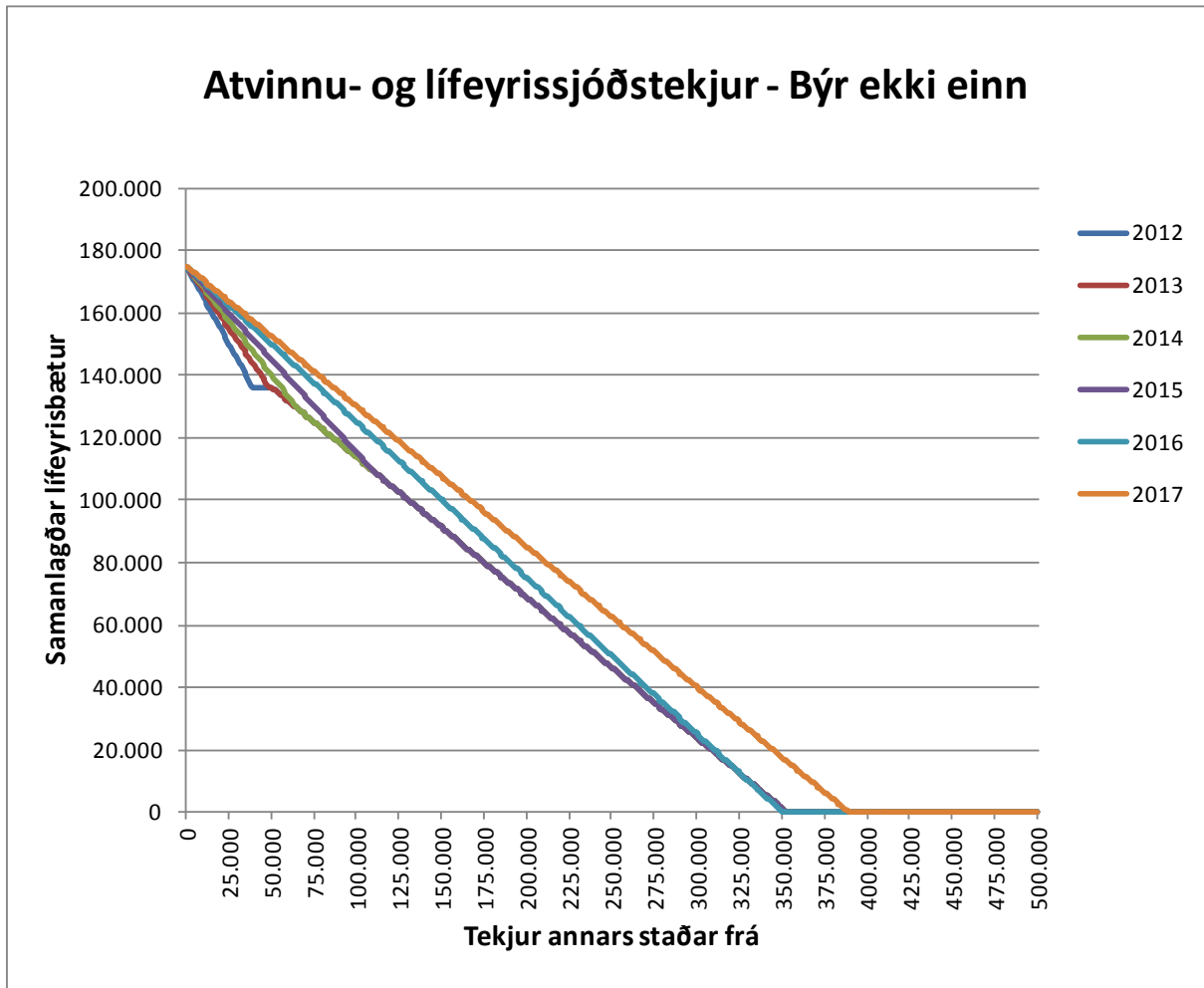


| Tekjur | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| 0 | 203.005 | 203.005 | 203.005 | 203.005 | 203.000 | 203.000 |
| 50.000 | 210.856 | 213.000 | 218.000 | 223.000 | 228.000 | 230.500 |
| 100.000 | 231.725 | 231.725 | 233.000 | 243.000 | 253.000 | 258.000 |
| 150.000 | 252.594 | 252.594 | 252.594 | 263.000 | 278.000 | 285.500 |
| 200.000 | 273.464 | 273.464 | 273.464 | 283.000 | 303.000 | 313.000 |
| 250.000 | 294.333 | 294.333 | 294.333 | 303.000 | 328.000 | 340.500 |
| 300.000 | 319.202 | 320.000 | 320.000 | 323.000 | 353.000 | 368.000 |
| 350.000 | 350.000 | 350.000 | 350.000 | 350.000 | 378.000 | 395.500 |
| 400.000 | 400.000 | 400.000 | 400.000 | 400.000 | 403.000 | 423.000 |
| 450.000 | 450.000 | 450.000 | 450.000 | 450.000 | 450.000 | 450.500 |

C. Atvinnu- og lífeyrissjóðstekjur

1. Tekjur og bætur almannatrygginga

a) Lífeyrisþegi sem býr ekki einn

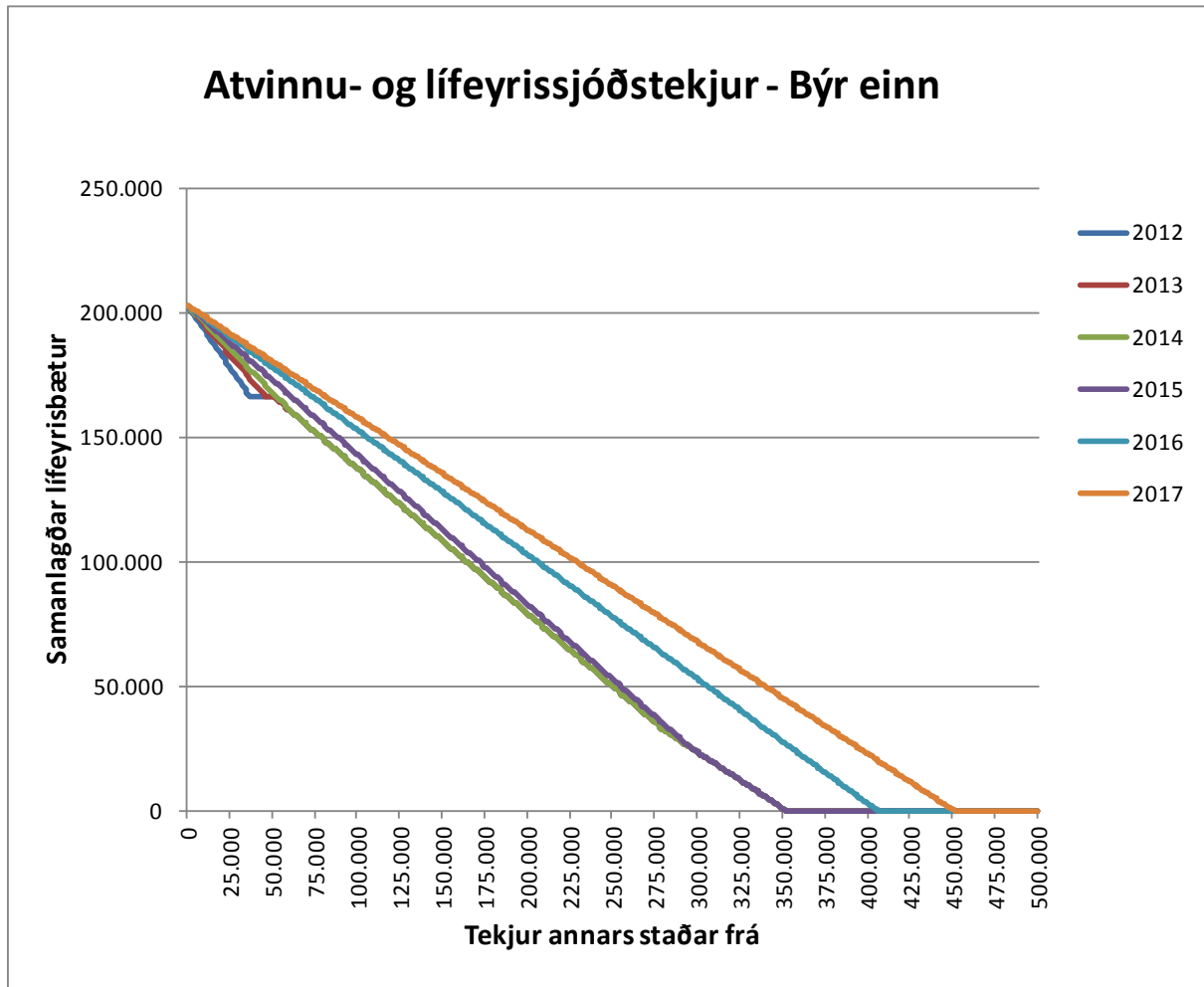


| Tekjur | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| 0 | 174.946 | 175.000 | 175.000 | 175.000 | 175.000 | 175.000 |
| 50.000 | 136.202 | 136.202 | 140.000 | 145.000 | 150.000 | 152.500 |
| 100.000 | 113.702 | 113.702 | 113.702 | 115.000 | 125.000 | 130.000 |
| 150.000 | 91.202 | 91.202 | 91.202 | 91.202 | 100.000 | 107.500 |
| 200.000 | 68.702 | 68.702 | 68.702 | 68.702 | 75.000 | 85.000 |
| 250.000 | 46.202 | 46.202 | 46.202 | 46.202 | 50.000 | 62.500 |
| 300.000 | 23.702 | 23.702 | 23.702 | 23.702 | 25.000 | 40.000 |
| 350.000 | 1.202 | 1.202 | 1.202 | 1.202 | 0 | 17.500 |
| 400.000 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 450.000 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |

C. Atvinnu- og lífeyrissjóðstekjur

1. Tekjur og bætur almannatrygginga

b) Lífeyrisþegi sem býr einn

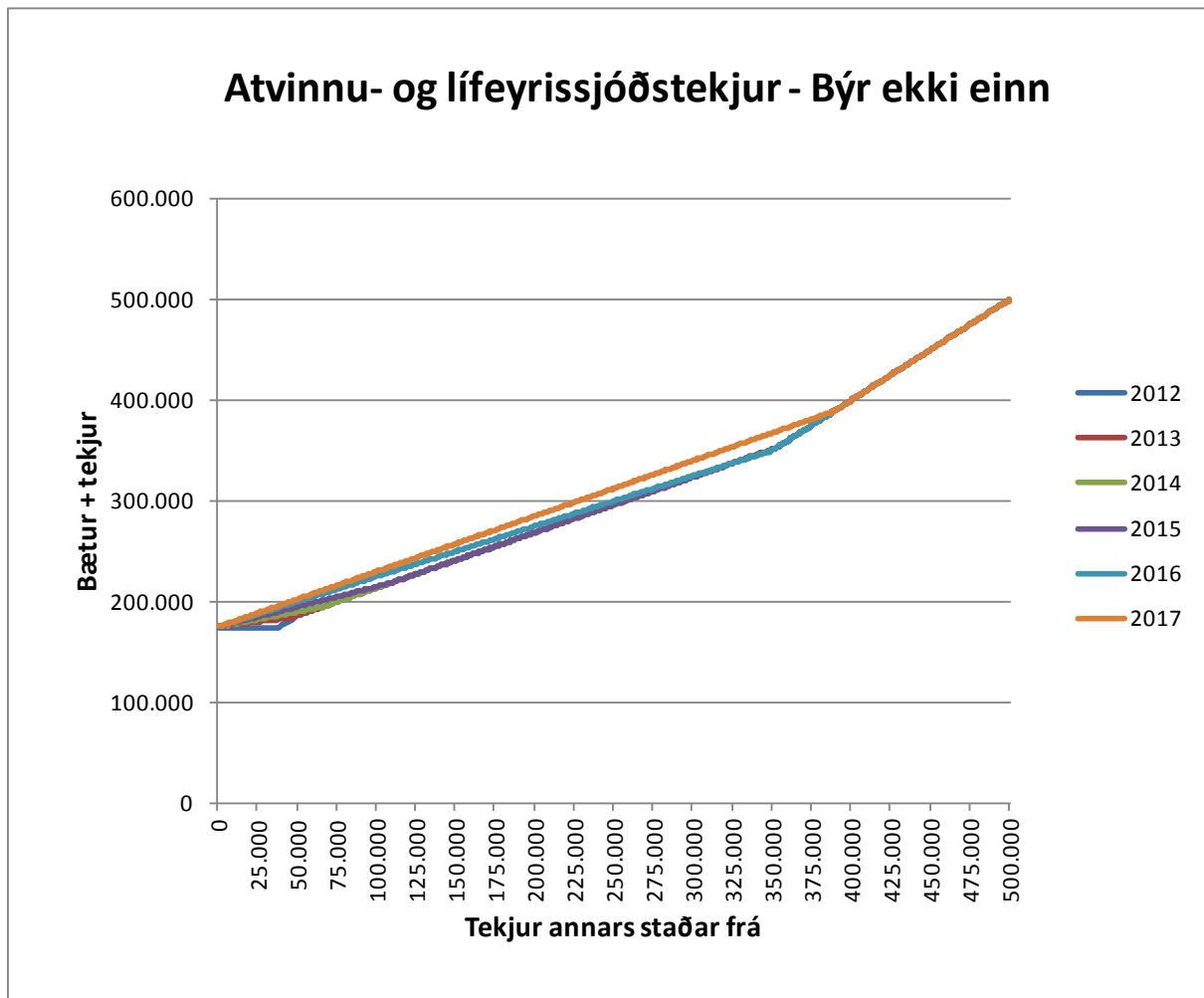


| Tekjur | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| 0 | 203.005 | 203.005 | 203.005 | 203.005 | 203.000 | 203.000 |
| 50.000 | 166.682 | 166.682 | 168.000 | 173.000 | 178.000 | 180.500 |
| 100.000 | 137.551 | 137.551 | 137.551 | 143.000 | 153.000 | 158.000 |
| 150.000 | 108.420 | 108.420 | 108.420 | 113.000 | 128.000 | 135.500 |
| 200.000 | 79.290 | 79.290 | 79.290 | 83.000 | 103.000 | 113.000 |
| 250.000 | 50.159 | 50.159 | 50.159 | 53.000 | 78.000 | 90.500 |
| 300.000 | 23.702 | 23.702 | 23.702 | 23.702 | 53.000 | 68.000 |
| 350.000 | 1.202 | 1.202 | 1.202 | 1.202 | 28.000 | 45.500 |
| 400.000 | 0 | 0 | 0 | 0 | 3.000 | 23.000 |
| 450.000 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 500 |

C. Atvinnu- og lífeyrissjóðstekjur

2. Heildartekjur að meðtöldum bótum almannatrygginga

a) Lífeyrisþegi sem býr ekki einn

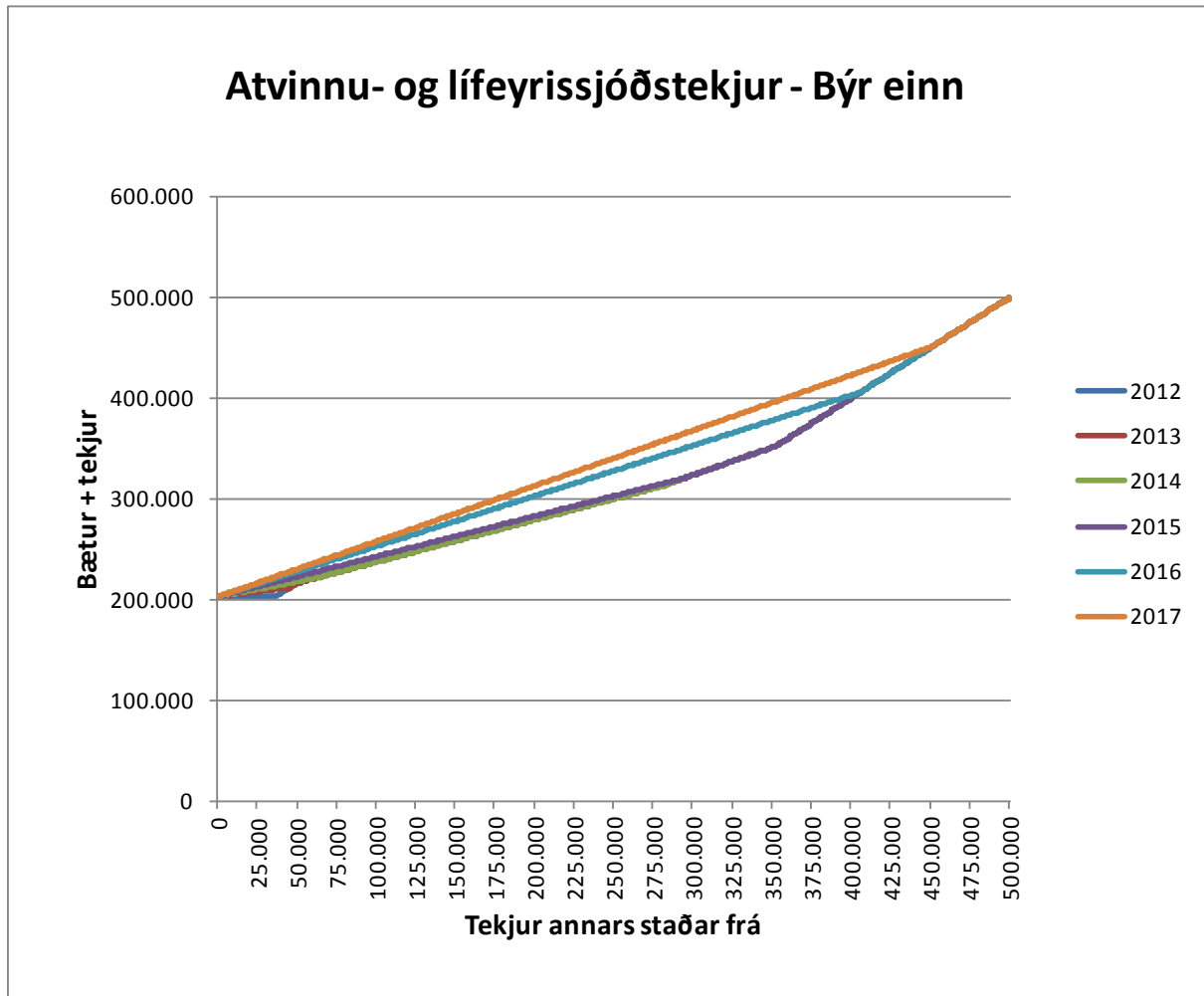


| Tekjur | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| 0 | 174.946 | 175.000 | 175.000 | 175.000 | 175.000 | 175.000 |
| 50.000 | 186.202 | 186.202 | 190.000 | 195.000 | 200.000 | 202.500 |
| 100.000 | 213.702 | 213.702 | 213.702 | 215.000 | 225.000 | 230.000 |
| 150.000 | 241.202 | 241.202 | 241.202 | 241.202 | 250.000 | 257.500 |
| 200.000 | 268.702 | 268.702 | 268.702 | 268.702 | 275.000 | 285.000 |
| 250.000 | 296.202 | 296.202 | 296.202 | 296.202 | 300.000 | 312.500 |
| 300.000 | 323.702 | 323.702 | 323.702 | 323.702 | 325.000 | 340.000 |
| 350.000 | 351.202 | 351.202 | 351.202 | 351.202 | 350.000 | 367.500 |
| 400.000 | 400.000 | 400.000 | 400.000 | 400.000 | 400.000 | 400.000 |
| 450.000 | 450.000 | 450.000 | 450.000 | 450.000 | 450.000 | 450.000 |

C. Atvinnu- og lífeyrissjóðstekjur

2. Heildartekjur að meðtöldum bóttum almannatrygginga

b) Lífeyrisþegi sem býr einn



| Tekjur | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| 0 | 203.005 | 203.005 | 203.005 | 203.005 | 203.000 | 203.000 |
| 50.000 | 216.682 | 216.682 | 218.000 | 223.000 | 228.000 | 230.500 |
| 100.000 | 237.551 | 237.551 | 237.551 | 243.000 | 253.000 | 258.000 |
| 150.000 | 258.420 | 258.420 | 258.420 | 263.000 | 278.000 | 285.500 |
| 200.000 | 279.290 | 279.290 | 279.290 | 283.000 | 303.000 | 313.000 |
| 250.000 | 300.159 | 300.159 | 300.159 | 303.000 | 328.000 | 340.500 |
| 300.000 | 323.702 | 323.702 | 323.702 | 323.702 | 353.000 | 368.000 |
| 350.000 | 351.202 | 351.202 | 351.202 | 351.202 | 378.000 | 395.500 |
| 400.000 | 400.000 | 400.000 | 400.000 | 400.000 | 403.000 | 423.000 |
| 450.000 | 450.000 | 450.000 | 450.000 | 450.000 | 450.000 | 450.500 |

VI. Kostnaður vegna tillögunnar og hvað vegur upp á móti þeim kostnaði

Í tillögu starfshópsins er sundurliðun á árlegum kostnaði vegna hennar á árunum 2013–2017 sýnd í töflu í III. kafla. Um þriðjættan kostnað er að ræða, þ.e. vegna sameiningar bótaflokka, vegna lækkunar á skerðingarhlutfalli framfærsluuppþótar og vegna samanburðar við eldri reglur. Kostnaður vegna sameiningar bótaflokka kemur fram strax á árinu 2013 og helst óbreyttur allan tímann ef miðað er við núverandi fjölda ellilífeyrisþega og núverandi tekjur þeirra. Kostnaður vegna framfærsluuppþótar hækkar aftur á móti ár frá ári, sérstaklega á árunum 2016 og 2017 þegar gert er ráð fyrir að bótaflokkurinn verði aflagður og sameinist ellilífeyri. Kostnaður vegna samanburðar við eldri reglur lækkar hins vegar með hverju ári.

Eins og fram kemur í töflunni er heildarkostnaður vegna breytinganna um 2.500 m.kr. árið 2013, um 3.250 m.kr. árið 2014, um 4.630 m.kr. árið 2015, rúmar 7.250 m.kr. árið 2016 og 9.600 m.kr. árið 2017. Á hitt ber að líta að þegar er gert ráð fyrir að hluti þessa kostnaðar komi fram þótt engar breytingar verði gerðar á almannatryggingakerfinu og koma þær tölur til frádráttar framangreindum kostnaðartölum, eins og sýnt er í töflunni. Þannig er gert ráð fyrir að samkomulag stjórnvalda við lífeyrissjóðina frá desember 2010 sem meðal annars felur í sér hækkun frítekjumarks á tekjutryggingu ellilífeyrisþega vegna lífeyrissjóðstekna komi til framkvæmda í þremur áföngum á árunum 2013–2015. Ætla má að þetta muni kosta ríkissjóð um 700 m.kr. árlega á þessum þremur árum. Þá mun skerðingarhlutfall vegna tekjutryggingar lækka úr 45% í 38,35% og skerðingarhlutfall heimilisuppþótar lækka með sambærilegum hætti frá 1. janúar 2014 samkvæmt bráðabirgðaákvæði almannatryggingalaga. Áætlað er að þetta muni kosta um 2.100 m.kr. á ári. Því er ljóst að þótt ekki verði hrundið í framkvæmd þeim breytingum sem lagðar eru til í tillögu starfshópsins þarf ríkið samt sem áður að auka framlög til núgildandi kerfis. Þegar áformaður útgjaldaauki til málaflokksins er áætlaður um 4.130 m.kr. á árunum 2013–2015 á móti áætluðum 4.630 m.kr. kostnaði vegna tillögunnar á sama tíma og nemur nettókostnaður vegna tillögunnar á þremur fyrstu árunum því um 500 m.kr.

Þá er einnig á það bent í tillögu starfshópsins að samkvæmt yfirlýsingu ríkisstjórnarinnar í tengslum við kjarasamninga í maí 2011 skyldu bætur almannatrygginga „endurskoðaðar með hliðsjón af niðurstöðum kjarasamninga milli ASÍ og SA, þannig að lífeyrisþegar og atvinnulausir njóti hliðstæðra kjarabóta og um verður samið í kjarasamningum“. Það var skilningur aðila vinnumarkaðarins að í þessu fælist fyrirheit um hækkun bóta almannatrygginga til samræmis við hækkun lægstu launataxta um 11.000 kr. árin 2012 og 2013, en ekki samkvæmt almennum launahækkunum (3,5% árið 2012 og 3,25% árið 2013), enda hækkuðu bæturnar til samræmis við 12.000 kr. hækkun launataxta árið 2011. Ef bætur almannatrygginga hefðu hækkað til samræmis við þennan skilning aðila vinnumarkaðarins á yfirlýsingu ríkisstjórnarinnar hefðu útgjöld almannatrygginga vegna ellilífeyrisþega aukist um 1.000 m.kr. aukalega hvort árið 2012 og 2013.

Stærstur hluti kostnaðar vegna tillögunnar mun falla til á síðustu tveimur árunum þegar gert er ráð fyrir að skerðingarhlutfall framfærsluuppþótar lækki úr 60% í 50% árið 2016 og loks í 45% árið 2017 þegar bótaflokkurinn rennur saman við ellilífeyri. Í tengslum við það verður að halda því til haga að við gerð stöðugleikasáttmálans varð samkomulag milli aðila vinnumarkaðarins og stjórnvalda um að á móti tekjutengingu grunnlífeyris almannatrygginga við greiðslur úr lífeyrissjóðum, sem tók gildi 1. júlí 2009, yrði frítekjumark vegna lífeyristekna hækkað í áföngum í 65.000 kr. þegar jöfnuði í ríkisfjármálum yrði náð eftir 2014. Ætla má að það muni kosta um 7.000 m.kr. að hækka frítekjumarkið úr 27.000 í 75.000 kr. sem er verðgildi þess sem heitið var.

Við undirbúning að áætlun um aðlögun ríkisfjármála í kjölfar efnahagskreppunnar kom fram ákveðin tregða af hálfu fulltrúa launafólks í tengslum við tekjutengingu grunnlífeyris vegna greiðslna úr lífeyrissjóðum, enda áratugabaráttumál að tekjutengja ekki grunnlífeyri vegna greiðslna úr lífeyrissjóðum þar sem almenna lífeyriskerfið var hannað út frá því að þessi fjárhæð kæmi til greiðslu. Í viðræðum var það síðan að samkomulagi stjórnvalda og fulltrúa vinnumarkaðarins að samþykkja slíka tekjutengingu gegn því að tekið yrði upp frítekjumark gagnvart greiðslum úr lífeyrissjóðum upp á 65.000 kr. í áföngum þegar betur áraði. Til að undirstrika þessa áætlun ákvað þáverandi félags- og tryggingamálaráðherra að hefja þegar í stað fyrsta áfanga þessarar aðgerðar með því að taka upp 10.000 kr. frítekjumark á mánuði vegna greiðslna úr lífeyrissjóði. Kom það meðal annars fram að með þessari breytingu væri mörkuð stefna til framtíðar, þ.e. að allir lífeyrisþegar njóti frítekjumarks vegna lífeyrissjóðstekna sem ráðherra er heimilt að hækka með reglugerð. Þetta er einnig í samræmi við þá stefnu sem fram kemur í skýrslu verkefnisstjórnar um endurskoðun almannatryggingalaga frá árinu 2009, en þar segir orðrétt: „Æskilegt er að þegar hagur þjóðarinnar vænkast aftur verði stefnan áfram á aukna notkun frítekjumarka. Til að bæta virkni ellilífeyriskerfisins og samspil milli almannatrygginga og lífeyrissjóða verður nauðsynlegt að hækka frítekjumark á lífeyrissjóðstekjur, að minnsta kosti upp í núverandi ígildi 60 þúsund króna á mánuði, svo tryggt sé að meðlimir lífeyrissjóða njóti eðlilegs kjaraábata af lágum lífeyrissjóðstekjum.“

Þegar allt er dregið saman má því segja að gefin fyrirheit um breytingar í málaflokknum muni ekki kosta ríkissjóð minna en sem nemur þeim kostnaði sem hlýst af tillögu starfshópsins. Því til viðbótar er ljóst að nýir árgangar ellilífeyrisþega búa við meiri lífeyrisréttindi en þeir sem falla frá vegna aldurs og því mun draga verulega úr heildarbótarétti nýrra árganga úr almannatryggingum sem dregur aftur úr útgjöldum ríkisins. Lífeyrissjóðirnir standa nú þegar undir stórum hluta af ellilífeyri landsmanna og hlutur þeirra á eftir að hækka mjög hratt á næstu árum þegar fjölmennir árgangar hefja töku lífeyris eftir árið 2020. Aukið vægi lífeyrissjóðstekna ellilífeyrisþega framtíðarinnar mun því draga úr útgjöldum ríkisins vegna málaflokksins. Er nú unnið að úttekt á endanlegum kostnaði vegna tillögunnar með tilliti til þessara atriða og framtíðarþróunar varðandi samsetningu ellilífeyrisþega og breytingum á lífeyrisréttindum ellilífeyrisþega í framtíðinni.

VII. Nauðsyn lagabreytinga og afleiðingar þess að halda áfram með óbreytt kerfi

Á undanförunum árum hefur ýmislegt átt sér stað sem kallar á breytingar á lögum um almannatryggingar. Mikil óánægja er með núgildandi kerfi, flóknar reglur og mismunandi tekjutengingar og frítekjumörk. Kerfið er flókið í framkvæmd, flókið er að breyta lögum og reglum um einstaka bótaflokka vegna þessara innri tenginga milli mismunandi þátta og bótaflokka. Reynslan sýnir að flækjustigið eykst einnig sífellt eftir því sem reynt er að breyta lögum og reglum að hluta til, til að koma til móts við kröfur ýmissa hagsmunaaðila eða nýjar þarfir sem koma upp í þjóðfélaginu og oft er um andstæða hagsmuni að ræða.

Auknar kröfur eru í samfélaginu um gagnsæi, skilvirkni, einfaldari og skýrari lagatexta, skýrari reglugerðarheimildir o.s.frv. Nauðsyn heildarendurskoðunar laganna er ljós. Þetta styðja einnig álit umboðsmanns Alþingis í ýmsum málum og úrskurðir úrskurðarnefndar almannatrygginga sem eru á þann veg að breyta þarf eða skýra ýmis lagaákvæði frekar. Þá hafa ýmis vandamál og óleystar spurningar safnast upp sem þarf að skýra nánar. Einnig má benda á að sett hafa verið mikilvæg og viðamikil lög er varða réttindi borgaranna, til dæmis stjórnarsýslulög, upplýsingalög, lög um vernd persónuupplýsinga o.fl. Mikilvægt er að tryggja að almannatryggingalögin séu í samræmi við þær lágmarkskröfur sem þessi lög kveða á um og í sumum tilvikum má telja að ítarlegri og strangari reglur ætti að setja í almannatryggingalögin.

Lögum um almannatryggingar var breytt árið 1994 og þá voru ný heildarlög samþykkt árið 2007, en engin viðamikil heildarendurskoðun á bótakerfinu og lögunum fór fram við þessar breytingar. Lögunum hefur síðan margoft verið breytt, bætt við einstaka greinum, aðrar felldar út, bætt við nýjum bótaflokkum, aðrir felldir niður eða fluttir í sérlög og heilir kaflar felldir brott úr lögunum. Afleiðingin er sú að lögin eru ógagnsæ og flókin og erfitt fyrir þá sem telja sig eiga tilkall til réttinda að skilja rétt sinn. Lögin eru mjög opin og óljós hvað varðar ákvæði um stofnun bótaréttar, réttindaávinnslu, skörun við bætur sömu tegundar eða annarrar tegundar samkvæmt lögunum eða öðrum sérlögum og tilgangur og markmið einstaka bótaflokka oft óljóst. Þá hafa mál þróast þannig að í stað heildarlagabálks um almannatryggingar, þ.e. um réttindi tryggðra einstaklinga þegar að höndum bera veikindi, slys eða örorka, vegna fæðingar eða atvinnuleysis, eða þegar lífeyrisaldri er náð, en þannig voru almannatryggingalögin upphaflega byggð upp, hafa smám saman verið sett sérlög um einstaka tryggingaþætti, til dæmis lög um atvinnuleysistryggingar (1996), lög um fæðingar- og foreldraorlof (2000), lög um greiðslur til foreldra langveikra og fatlaðra barna (2006), lög um sjúkratryggingar (2008), án þess þó að almannatryggingalögin hafi verið endurskoðuð í heild sinni. Löggjöf og stjórnarsýsla almannatrygginga hefur því verulega breyst á undanförunum árum, án þess að séð verði að byggt hafi verið á heildarframtíðarsýn og stefnu hvað varðar þróun almannatrygginga til lengri tíma. Kallar þetta meðal annars á að huga þarf sérstaklega að samræmi og skörun milli laga, en áður var kveðið á um skörun milli framangreindra tryggingaflokka eftir köflum í almannatryggingalögunum.

Aðild Íslands að samningnum um Evrópska efnahagssvæðið (EES-samningnum) og aukinn flutningur fólks til landsins og frá hefur einnig sýnt að þörf er á að skilyrði fyrir bótarétti og réttindin séu útfærð og skýrð nánar. Skýrari greinarmun þarf að gera á réttindum sem tengjast fastri búsetu og réttindum sem tengjast störfum á vinnumarkaði og hvernig bótaréttur ávinnst, skilyrði o.fl., áhrif dvalar eða búsetu erlendis, vinnu erlendis í fleiri löndum o.s.frv. og skýra þarf tengsl þar á milli. Þá þarf að skýra betur í hvaða tilvikum aðstoð standi til boða án nokkurra skilyrða, annarra en til dæmis að viðkomandi dveljist hér á landi. Hafa þarf velferðarkerfið í heild í huga, bæði skilgreind áunnin réttindi samkvæmt lögum, viðbótaraðstoð til ákveðinna hópa í tilteknum tilvikum og svo félagslegan stuðning og lágmarksöryggisnet sem allir borgarar landsins eiga að geta treyst á og samspilið þarna á milli.

Þegar almannatryggingalögum var breytt árið 1994 við gildistöku EES-samningsins var þeim skipt í annars vegar lög um almannatryggingar og hins vegar lög um félagslega aðstoð. Þar sem almannatryggingareglugerð Evrópusambandsins tekur efnislega aðeins til laga og bóta almannatrygginga, en ekki til félagslegrar aðstoðar, var það afstaða Íslands að ákvæði reglugerðarinnar gildi ekki um þær bætur og greiðslur sem kveðið er á um í lögnum um félagslega aðstoð. Hér virðist hafa verið um einhliða flokkun og skilgreiningu af hálfu íslenskra stjórnvalda að ræða. Á þeim 19 árum sem liðin eru frá gildistöku EES-samningsins hafa annars vegar bæði íslensk lög breyst mikið og hins vegar hefur almannatryggingareglugerð EES tekið breytingum. Ný reglugerð tók gildi árið 2010 innan Evrópusambandsins og hefur EES-samningnum nú verið breytt og nýja almannatryggingareglugerðin felld inn í hann með gildistöku frá 1. júní 2012.

Erfitt getur verið að greina muninn á bótum sem almannatryggingareglugerð EES tekur til og svo félagslegrar aðstoðar sem fellur utan gildissviðs reglugerðarinnar. Tiltekin viðmið eru þó almennt lögð til grundvallar og skiptir þá ekki máli hvernig bæturnar eru skilgreindar og flokkaðar af hálfu stjórnvalda viðkomandi ríkis eða í innlendum lögum ríkjanna. Ríkin hafa tilhneigingu til að skilgreina eigin bótaflokkar sem annaðhvort félagslega aðstoð sem fellur utan gildissviðs reglugerðarinnar eða sérstakar iðgjaldafjárþjálfsar bætur í peningum sem beri sérkenni hvoru tveggja, félagslegrar aðstoðar og almannatrygginga, og ekki er skylt að greiða úr landi, en Evrópudómstólinn hefur í tilteknum málum ekki fallist á það. Tekið var tillit til þessa við samningu nýju almannatryggingareglugerðarinnar og eru nú sérákvæðin um greiðslur sem bera einkenni hvoru tveggja mun skýrari en áður. Slíkar greiðslur teljast falla undir efnislegt gildissvið reglugerðarinnar en að tilteknum skilyrðum uppfylltum er þó ekki skylt að greiða þær úr landi.

Má því segja hvað varðar löggjöf aðildarríkja EES-samningsins að um sé að ræða þrjár megingundir bóta og gilda mismunandi reglur eftir því í hvern flokkinn bætur teljast falla; þ.e. greiðslur almannatrygginga, greiðslur félagslegrar aðstoðar og svo sérstakar iðgjaldafjárþjálfsar bætur í peningum sem bera einkenni hvoru tveggja og tengjast þeim bótaflokkum sem reglugerðin tekur til.

Það er því brýn nauðsyn og óhjákvæmilegt að fara yfir alla bótaflokkar laga um almannatryggingar og laga um félagslega aðstoð eins og löggin eru í dag og greina að nýju hvernig þeir falli að ákvæðum almannatryggingareglugerðar EES og þessum þremur megingundum bóta. Ef vilji er til þess að tilteknar greiðslur, sem telja megi til almannatrygginga eða eru nátengdar þeim, skuli eingöngu greiða þeim sem búsettir eru hér á landi, þurfa greiðslurnar að fullnægja tilteknum skilyrðum til að svo megi verða og fá samþykktan texta þar að lútandi í viðauka við EES-samninginn. Þetta er brýnt þar sem það kann að koma upp ágreiningur um það hvort tilteknar bætur séu þess eðlis að skylt sé að greiða þær úr landi eða ekki. Sömu greiningu þarf að gera á nýjum bótaflokkum almannatryggingalaga (og sérlaga) við samningu heildarfrumvarps til nýrra almannatryggingalaga.

Verði tillaga starfshópsins samþykkt og allir fjórir hluta þeirra greiðslna sem samanlagt mynda ellilífeyri og tengdar bætur hafa verið sameinaðir í einn bótaflokk er ljóst að nýi bótaflokkurinn fellur undir efnislegt gildissvið almannatryggingareglugerðar EES. Þá verður skylt að greiða bætur til einstaklinga sem uppfylla skilyrði, óháð því hvar þeir eru búsettir innan hins EES. Þar sem bætur samkvæmt lögum um félagslega aðstoð hafa hingað til ekki verið greiddar úr landi, til dæmis hvorki heimilisuppbót né framfærsluuppbót, er ljóst að kostnaðarauki verður af þessum sökum, en alls búa nú tæplega 700 ellilífeyrisþegar í öðrum ríkjum EES. Þar sem þeir eru ekki allir með fulla réttindaávinnslu er aftur á móti erfitt að áætla þann kostnaðarauka. Á hitt ber þó að líta að verði ekki af þessari breytingu þarf hvort sem er að yfirfara núgildandi bótaflokkar og kann það að leiða til sömu niðurstöðu, þ.e. að hefja verði greiðslu tiltekinna bótaflokkar úr landi.

Tillaga starfshópsins gerir ráð fyrir að framfærsluuppbotin verði ekki lengur til eftir tiltekinn árafjöldi. Það er ljóst að þrátt fyrir að gert sé ráð fyrir því að einn bótaflokkur ellilífeyris, auk áunnins réttar úr lífeyrissjóði og svo sparnaður og aðrar tekjur lífeyrisþega, muni með þessum breytingum tryggja lífeyrisþegum fullnægjandi framfærslu, þá munu alltaf vera til einstaklingar sem búa hér á landi sem munu þurfa frekari stuðning þar sem þeir hafa ekki áunnið sér full lífeyrisréttindi hér á landi, til dæmis einstaklingar sem flytja til Íslands á miðjum aldri. Við lífeyrisaldur eiga þessir innflytjendur lítinn sem engan rétt til lífeyris almannatrygginga og þarf að leita leiða til að mæta þörfum þessara einstaklinga sem búa hér og eiga rétt á vernd og aðstoð stjórnvalda.

Munur er á stuðningi sem tekur mið af efnahagslegum og félagslegum aðstæðum og er til að draga úr fátækt og svo skilgreindum réttindum sem ávinnast að tilteknum lögbundnum skilyrðum uppfylltum. Sérstök aðstoð til einstaklinga með litla réttindaávinnslu ætti ekki að felast í greiðslum almannatrygginga, sem byggjast á nánar skilgreindum skilyrðum og réttindaávinnslu, heldur ætti að leita annarra leiða til að leysa vanda þessara einstaklinga, hvort heldur sem er á stjórnsýslustigi ríkisins eða sveitarfélaga.

Þá þarf að huga að sértækum lausnum fyrir einstaklinga með sérstakar þarfir, til dæmis þá sem búa við fötlun og sem hugsanlega hafa verið fatlaðir frá fæðingu, einstaklinga sem hafa aldrei verið á vinnumarkaði eða eru undir fátæktarmörkum af ýmsum ástæðum. Einnig þarf að taka tillit til allra aðstæðna og tekna þegar um greiðslur til framfærslu er að ræða, svo og útgjalda vegna sjúkdóma eða fötlunar þegar um greiðslur á móti sérstökum kostnaði er að ræða.

Allir framangreindir þættir styðja það að ekki verði beðið lengur með að gera ákveðnar breytingar á lögunum í kjölfar þeirrar þróunar sem lýst hefur verið. Í ráðuneytinu hefur þegar farið fram nokkur vinna við endurskoðun laga um almannatryggingar og félagslega aðstoð og hefur þá verið byggt á núgildandi lögum sem grunni, en leitast við að ná fram einföldun textans, skýrari uppbyggingu og að taka tillit til þeirra sjónarmiða sem fram hafa komið hjá umboðsmanni Alþingis og úrskurðarnefndum og breytinga á sviði stjórnsýsluréttar og persónuverndar.

Gert er ráð fyrir að frumvarpið verði lagt fram á þinginu 2012-2013 en í tengslum við gildistöku laganna verður einnig að taka mið af öðrum þáttum sem eru til skoðunar og tengjast almannatryggingum, svo sem tillögum um barnatryggingar, húsnæðisbætur, sérstaka greiðslustofu vegna allra velferðargreiðslna, starfsgetumat og flutning á málefnum aldraðra frá ríki til sveitarfélaga. Einnig ber að hafa í huga að nauðsynlegt er að endurskoða slysatryggingakafla almannatryggingalaga í heild sinni.

Næstu skref felast í endurskoðun á fyrirkomulagi örorkutryggingaréttinda hér á landi, tillögur liggja þegar fyrir um að hverfa frá mati á örorku og taka þess í stað upp starfsgetumat. Ekki liggja fyrir tillögur um það hvernig byggja má upp bótakerfið samhliða slíkri breytingu og ljóst að slík vinna er vandasöm og mun taka langan tíma.