

NEFND UM SVEIGJANLEG STARFSLOK

LOKASKÝRSLA OKTÓBER 2002

Nefnd um sveigjanleg starfslok
Lokaskýrsla
ISBN 9979-9550-0-7
2002 Forsætisráðuneytið
Gutenberg

Efnisyfirlit

MYNDALISTI	4
TÖFLULISTI.....	4
FORMÁLI.....	5
2. ÁGRIP OG TILLÖGUR.....	6
3. ALMENNT UM STARFSLOK	11
3.1 INNGANGUR.....	11
3.2 STARFSLOK STARFSMANNA RÍKISINS	14
3.3 STARFSLOK STARFSMANNA SVEITARFÉLAGANNA.....	16
3.4 STARFSLOK Á ALMENNUM VINNUMARKAÐI.....	17
3.5 STARFSLOK OG ALMANNATRYGGINGAKERFIÐ.....	18
3.6 ANNAÐ SEM HEFUR ÁHRIF Á ÁKVARÐANIR UM STARFSLOK	19
4. EFNAHAGUR OG STAÐA ELDRI BORGARA Á ÍSLANDI.....	26
5. LÍFEYRISKERFIN Á NORÐURLÖNDUNUM	31
5.1 ÁSTÆÐUR AUKINS ÞRÝSTINGS Á LÍFEYRISKERFIN	31
5.2 DANMÖRK	33
5.3 FINNLAND.....	35
5.4 NOREGUR	37
5.5 SVÍBJÓÐ	39

Myndalisti

MYND 1. VINNUMARKAÐSPÁTTTAKA 55-64 ÁRA KARLMANNA Á NORDURLÖNDUM Í RÍKJUM OECD, 1977-96.....	11
MYND 2. UPPSÖFNUÐ EFTIRLAUNATAKA Í B-DEILD LSR TÍMABILIÐ 1996-2001 (RAUÐ LÍNA), OG Á ALMENNUM MARKAÐI 2000 (BLÁ LÍNA).....	16
MYND 3. FJÖLDI ÖRYRKJA MEÐ MEIRA EN 50% ÖRORKU SAMKVÆMT SKRÁM TRYGGINGASTOFNUNAR, 1985-99.....	23
MYND 4. HLUTFALL ALDURSHÓPS SEM ÞIGGUR 75% ÖRORKUBÆTUR EÐA MEIRA Á NORDURLÖNDUNUM	23
MYND 5. MEÐALLAUN KARLA OG KVENNA 67 ÁRA OG ELÐRI EFTIR SKATTA OG MILLIFÆRSLUR, 1988-2000.....	27
MYND 6. HEILDARTEKJUR EFTIR ALÐRI, 1991 OG 1996	27
MYND 7. ÓJÖFNUÐUR TEKNA ELÐRI BORGARA OG FÓLKS Á VINNUALÐRI, 1988-2000	28
MYND 8. EIGNIR OG SKULDIR HJÓNA EFTIR ALÐRI EIGINMANNS ÁRIÐ 1999	28
MYND 9. SAMSETNING TEKNA EFTIRLAUNAÞEGA ÁRIÐ 1999	29

Töflulisti

TAFLA 1. KOSTNAÐUR ÞJÓÐFÉLAGSINS VEGNA SNEMMTÖKU EFTIRLAUNA Í RÍKJUM OECD SEM HLUTFALL AF MÖGULEGRI LANDSFRAMLEIÐSLU.....	12
TAFLA 2. FJÖLDI ELLILÍFEYRISÞEGA ÞANN 1. DESEMBER 2001	13
TAFLA 3. NÝIR ÖRORKULÍFEYRISÞEGAR EFTIR ORSÖK ORKUTAPS	24
TAFLA 4. NÝIR ÖRORKULÍFEYRISÞEGAR EFTIR ALÐRI VIÐ UPPHAF ORKUTAPS	24
TAFLA 5. EFTIRLAUNAALÐUR KARLMANNA Í OECD ÁRIÐ 1995	26
TAFLA 6. HLUTFALLSLEGAR RÁÐSTÖFUNARTEKJUR 65 ÁRA OG ELÐRI EFTIR TÍUNDUM MIÐAÐ VIÐ MEÐALRÁÐSTÖFUNARTEKJUR 18 TIL 64 ÁRA Í SAMBÆRILEGUM TÍUNDUM Í NOKKRUM LÖNDUM OECD UM MIÐJAN TÍUNDA ÁRATUGINN.....	30
TAFLA 7. LEIÐIR TIL AÐ YFIRGEFA VINNUMARKAÐ SNEMMA Í DANMÖRKU.....	35
TAFLA 8. LEIÐIR TIL AÐ YFIRGEFA VINNUMARKAÐ SNEMMA Í FINNLANÐI	37
TAFLA 9. LEIÐIR TIL AÐ YFIRGEFA VINNUMARKAÐ SNEMMA Í SVÍÞJÓÐ.....	40

Formáli

Hinn 9. maí 2000 samþykkti Alþingi þingsályktun þar sem skorað er á ríkisstjórnina að skipa nefnd til að móta tillögur um að auka sveigjanleika íslenskra launamanna við starfslok. Leitað var eftir tilnefningum í nefndina í nóvembermánuði sama ár og voru eftirtaldir skipaðir til setu í henni: Jón H. Magnússon, samkvæmt tilnefningu Samtaka atvinnulífsins, Þorbjörn Guðmundsson, samkvæmt tilnefningu Alþýðusambands Íslands, Már Ársælsson, samkvæmt tilnefningu Bandalags háskólamanna, Arna Jakobína Björnsdóttir, samkvæmt tilnefningu Bandalags starfsmanna ríkis og bæja, Gunnar Rafn Sigurbjörnsson, samkvæmt tilnefningu Sambands íslenskra sveitarfélaga og Ásta Lára Leósdóttir, samkvæmt tilnefningu fjármálaráðuneytis. Formaður nefndarinnar var skipaður Guðmundur Hallvarðsson alþingismaður.

Í skipunar- og erindisbréfi nefndarinnar, dags. 12. janúar 2001, er verkefni hennar svo lýst:

- Nefndin skal gera grein fyrir lögum, reglum og venjum er gilda um starfslok launþega, bæði hjá opinberum aðilum og á almennum vinnumarkaði.
- Nefndin skal gera grein fyrir því hvernig starfslokum er háttað í þeim nágrannalöndum sem gjarnan eru höfð til viðmiðunar hér á landi.
- Nefndin skal gera grein fyrir vandkvæðum og álitamálum sem uppi eru varðandi fyrirkomulag starfsloka.
- Nefndin skal fjalla um valkosti og mögulegar breytingar varðandi fyrirkomulag starfsloka og ráðstafanir sem slíkar breytingar myndu útheimta, t.a.m. varðandi iðgjaldagreiðslur í lífeyrissjóði og lífeyrisgreiðslur.

Í skipunarbréfi var jafnframt tekið fram að æskilegt væri að nefndin lyki störfum fyrir árslok 2002.

Nefndarstarfið hófst í ársbyrjun 2001 og hefur nefndin fundað 14 sinnum síðan en gert var hlé á fundahöldum sumrin 2001 og 2002. Í samráði við forsætisráðuneytið ákvað nefndin að fara þess á leit við dr. Tryggva Þór Herbertsson, forstöðumann Hagfræðistofnunar Háskóla Íslands, að hann starfaði með nefndinni og varð hann við þeirri ósk. Ritari nefndarinnar var Guðmundur Árnason, skrifstofustjóri í forsætisráðuneyti.

Nefndin hefur viðað að sér gögnum víða að. Á fund hennar hafa meðal annars komið talsmenn samtaka eldri borgara og forstöðumenn samtaka lífeyrissjóða. Þá hafði nefndin frumkvæði að því að gerð var viðamikil könnun á afstöðu fólks á aldrinum 55–75 ára til ýmissa málefna sem lúta að starfslokum og ákvörðunum um þau. Var könnunin undirbúin af Hagfræðistofnun Háskóla Íslands í samvinnu við IMG-Gallup sem annaðist framkvæmd hennar. Könnunin var kostuð af forsætisráðuneytinu, Alþýðusambandi Íslands, Bandalagi starfsmanna ríkis og bæja, Bandalagi háskólamanna, Landssamtökum lífeyrissjóða, Samtökum atvinnulífsins og Verzlunarmannafélagi Reykjavíkur.

Útgangspunktur í störfum nefndarinnar er að það sé verðugt markmið að auka sveigjanleika varðandi það hvernig og hvenær fólk lýkur atvinnuþátttöku og eru tillögur þær sem nefndin hefur sammælt um unnar út frá þeim forsendum. Með skýrslu þessari lýkur starfi nefndarinnar.

Reykjavík 4. október 2002

2. Ágrip og tillögur

Lög og reglur hér á landi um starfslok og réttindi launþega við starfslok eru tiltölulega einföld og skýr og ekki hefur verið sérstakur ágreiningur um túlkun þeirra eða framkvæmd. Gagnrýni og óánægja með skort á úrræðum til sveigjanlegra starfsloka hefur þó verið í almennri umræðu um nokkurt skeið.

Þessa gagnrýni má til einföldunar greina í tvennt: Annars vegar eru uppi raddir um að ekki sé rétt að knýja fólk til að láta af störfum meðan það hefur enn gott starfsþrek og vilja til að halda áfram atvinnuþátttöku. Hins vegar lýtur gagnrýnin að því að fólk eigi þess ekki kost að hætta atvinnuþátttöku fyrr en nú er.

Fæstir geta hafið töku lífeyris fyrr en við 65 ára aldur á Íslandi. Þó eru nokkrar undantekningar frá þessu. Starfsmenn, sem greiða í A-deild Lífeyrissjóð starfsmanna sveitarfélaga og ríkisins, geta hafið töku lífeyris við 60 ára aldur og þeir sem greiða í B-deild og aðra lífeyrissjóði opinberra starfsmanna við 60 ára aldur að því skilyrði uppfylltu að samanlagður lífaldur og lengd iðgjaldagreiðslna sé a.m.k. 95 ár. Þá geta sjómenn og flugmenn hafið töku lífeyris við 60 ára aldur.

Um hinn almenna vinnumarkað gilda lög um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða en þeim er ætlað að hefja útborgun lífeyris þegar sjóðfélagi hefur náð 65–70 ára aldri. Lífeyrissjóðunum er þó heimilt að gefa sjóðfélögum kost á að fresta eða flýta töku lífeyris um allt að fimm ár. Þessi heimild hefur ekki verið nýtt til þessa.

Framangreindu til viðbótar hefur verið bent á að núverandi fyrirkomulag lífeyristöku sé stírt og ósveigjanlegt hvað það varðar að ekki sé hægt að hefja hlutatöku eftirlauna en það gæti t.d. hentað starfsmönnum sem stundað hafa líkamlega erfiðisvinnu. Þá sé ekki gert ráð fyrir því að fólk geti farið á lífeyri tímabundið, t.d. á meðan það aflar sér menntunar eða nýrrar starfsþjálfunar.

Sennilegt er að viðbótarlífeyrissparnaður leiði til þess að fólk muni í ríkara mæli nýta sér möguleika til snemmtækis lífeyris þar sem núverandi reglur kveða á um að greiða megi uppsafnaðan viðbótarlífeyrissparnað út í jöfnum greiðslum þegar eigandi hans nær 60 ára aldri og þar til hann nær hefðbundnum eftirlaunaaldri. Líklegt er að starfsmenn muni nota þennan möguleika í framtíðinni til að draga úr vinnu. Þessi valkostur verður þó ekki virkur fyrr en viðbótarlífeyrissparnaður hefur verið greiddur nægjanlega lengi til að hann hafi veruleg áhrif á afkomu þeirra. Áhrifa viðbótarlífeyrissparnaðar á starfslokaákvæðanir mun því gæta í auknum mæli með tímanum og þungi þeirra orðinn verulegur eftir 15–25 ár.

Í könnun á högum fólks á aldrinum 55–75 ára sem Hagfræðistofnun og IMG-Gallup gerðu að frumkvæði nefndarinnar lítur fólk almennt svo á að eftirlaunaaldri sé náð við 67 ára aldur (62%) en 20% telja að þeim aldri sé náð síðar, og þá í síðasta lagi við 70 ára aldur, en um 17% telja starfslokaaldri vera náð á aldursbilinu 55–66 ára.

Starfslok vegna aldurs

Við breytingar á lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins var öllum starfsmönnum gert skylt að hætta störfum við 70 ára aldur. Starfsmannalögin gera ekki ráð fyrir að um framlengingu geti verið að ræða. Sambærileg ákvæði er að finna í kjarasamningum starfsmanna sveitarfélaga. Í reynd hefur framkvæmdin þó orðið sú að opinberir aðilar hafa nýtt sér starfskrafta einstaklinga sem komnir eru yfir sjötugsaldur en þá er hafður sá háttur á að viðkomandi einstaklingur vinnur í tímavinnu og fær einvörðungu greitt fyrir unna tíma eða tímafjölda sem sérstaklega er samið um. Viðkomandi nýtur þá um leið greiðslna úr lífeyrissjóði en lífeyrisgreiðslur og atvinnutekjur koma til skerðingar á greiðslum, fyrst á tekjutryggingu og við hærri tekjumörk skerðist einnig grunnlífeyrir eins og á við um aðra starfsmenn.

Almennt má halda því fram að óskynsamlegt sé að ríkið eða opinberir aðilar þurfi að segja upp föstum ráðningarsamningum við starfsmenn sem hafa óskerta starfsorku eða jafnvel reynslu og þekkingu sem viðkomandi stofnun eða vinnuveitandi telur eftirsóknarverða og getur jafnvel illa verið án. Í þessu sambandi er gjarnan vísað til bætts heilsufars þjóðarinnar og aukins langlífis auk þess sem lífaldur sé ekki einhlítur mælikvarði á starfsþrek, getu eða afköst.

Sömu rök eiga í öllum meginatriðum við um hinn almenna vinnumarkað en til þess ber að líta að ekkert skyldar vinnuveitendur til uppsagnar ráðningarsamninga á grundvelli aldurs eingöngu. Könnun í tengslum við starf nefndarinnar leiddi þó í ljós að 28% þeirra sem síðast störfuðu hjá einkafyrirtæki sögðu að þar hefði verið miðað við ákveðinn hámarksaldur starfsmanna. Samsvarandi hlutfall starfsmanna ríkisfyrirtækja, en þau eru skilgreind fyrirtæki þar sem ríkið á meira en 30% hlutfjár, var 86% og 71% meðal starfsmanna ríkis og sveitarfélaga. Athygli vekur að ívið herra hlutfall starfsmanna ríkisfyrirtækja (38%) og ríkis og sveitarfélaga (32%) taldi mögulegt fyrir sig að fá að vinna áfram eftir að hámarksaldri væri náð en hjá einkafyrirtækjum (26%). Einkum eru það sjálfstæðir atvinnurekendur og sérfræðingar með háskólapróf sem telja sig geta unnið umfram sett aldursmörk.

Til viðbótar framangreindu falla bæði hagræn og félagsleg rök til þess að þvinguð starfslok vegna aldurs séu óæskileg. Bent hefur verið á að stytting starfsævinnar leiði til minnkandi þjóðarframleiðslu en Hagfræðistofnun Háskóla Íslands hefur bent á að skerðing þjóðarframleiðslu af þessum sökum sé minnst á Íslandi meðal OECD-ríkja. Á Íslandi nemur þessi skerðing 0,5% af mögulegri þjóðarframleiðslu sem er lágt samanborið við Svíþjóð (4,8%) og Ungverjaland (15,9%) en þar er hún hvað mest.

Flýting starfsloka og hlutataka lífeyris

Margar stéttir hafa knúið á um að hægt sé að flýta starfslokum umfram það sem almennt er kveðið á um í reglum lífeyrissjóða, við 65 ára aldur, en að réttindaávinningur haldi áfram til sjötugs. Hafa t.d. stéttir lögreglumanna, slökkviliðs- og sjúkraflutningamanna og heilbrigðisstéttir lagt fram kröfur þar um í kjaraviðræðum. Ýmis rök eru tilgreind í þessu sambandi, svo sem þau að andlegt og líkamlegt álag sé slíkt að fólk yfir ákveðnum aldri fái ekki valdið þeim, að almennt álag sem fylgir sumum störfum leiði til styttri lífaldurs, auk almennra öryggissjónarmiða. Gerð hefur verið breytingu á lögum þannig að lögreglumenn ljúka nú störfum við 65 ára aldur en halda réttindaávinnslu til sjötugs.

Þá er einnig ljóst að margir óska eftir flýtingu starfsloka til þess að geta ráðstafað tíma sínum að eigin vild – sinnt hugðarefnum sínum meðan heilsa leyfir. Undanfarna áratugi hefur framboð tómsunda aukist stórkostlega auk þess sem hlutfallslegt verð hvers konar tómsundagamans hefur lækkað. Þá hafa bæt heilsa og viðhorfsbreytingar til vinnu almennt leitt til þess að fólk leiðir nú hugann að því að hægt sé að njóta margra góðra ára eftir starfslok, auk þess sem efnahagur leyfir frekar snemmtöku lífeyris vegna fyrirkomulags lífeyrismála á Íslandi og aukinnar atvinnuþátttöku kvenna.

Ýmsar vísbendingar um þetta er að finna í eftirlaunakönnun Hagfræðistofnunar-Gallups. Þar kemur m.a. fram að 40% aðspurðra á aldrinum 55–64 ára vildu geta minnkað við sig vinnu við hefðbundinn starfslokaaldur fremur en að hætta alveg. Sama hlutfall fólks á þessum aldri telur hins vegar æskilegra að geta hætt alveg störfum við þann aldur.

Könnunin leiðir m.a. eftirfarandi í ljós að af þeim sem hættu störfum fyrir 67 ára aldur sögðust:

- 30% hafa hætt vegna heilsufars,
- 20% til að geta notið lífsins meðan aldur og heilsa leyfðu og

- 15% sögðust hafa hætt störfum vegna þess að fjárhagur þeirra leyfði.

Af þeim sem héldu áfram að vinna eftir að 67 ára aldri var náð sögðust:

- 39% ástæðuna vera þá að þeir vildu bæta fjárhagslega stöðu sína,
- 30% sögðust hafa ánægju af starfi sínu og
- 31,5% tilgreindu aðrar ástæður, t.d. að þeir vissu ekki hvað þeir ættu að gera ella, vildu vera virkir, eða ynnu áfram að ósk vinnuveitenda.

Tillögur

Nefndin hefur rætt fjölmargar leiðir sem gætu verið til þess fallnar að koma til móts við þau ólíku sjónarmið sem uppi eru varðandi ákvarðanir um starfslok starfsmanna og tilhögun þeirra. Þeim leiðum, sem nefndin telur að verðskuldi ítarlega skoðun, er hér skipt í þrjá meginflokka, þeim sem a) snúa að möguleikum til seinkunar starfsloka, b) flýtingu þeirra og c) hlutatöku eftirlauna. Auk þess þarf að huga að úrræðum sem beinast að því að gera eldri starfsmönnum kleift að sinna störfum sem miðast við getu hvers og eins. Á það ekki síst við um þá sem sinna störfum sem krefjast andlegs eða líkamlegs álags.

Neðangreindar tillögur hafa það að meginmarkmiði að auka á svigrúm og frelsi einstaklinga til að tímasetja starfslok þannig að henti hverjum og einum en einnig að íslenskur vinnumarkaður verði enn sveigjanlegri en nú er. Við útfærslu tillagnanna þarf að tryggja að fyrir hendi sé nægur hvati fyrir launþega til að vinna lengur en almennur eftirlaunaaldur kveður á um til að framleiðslugeta íslensks efnahagslífs sé sem mest.

A. Frestun starfsloka – lenging starfsævi

1. Nefndin leggur til að breytingar verði gerðar á lögum um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða þannig að hægt sé að fresta töku lífeyris til allt að 72 ára aldurs án þess að ávinningur réttinda stöðvist.
2. Nefndin telur að auka eigi sveigjanleika starfsloka frá því sem nú er kveðið á um í lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins og lögum um Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins. Þannig verði heimilað að starfsmenn fresti starfslokum allt til 72 ára aldurs. Þessa lengingu starfsaldurs mætti eftir atvikum binda sérstökum skilyrðum um starfsþrek viðkomandi starfsmanns og getu hans til að valda starfinu. Starfsmaður verði verðlaunaður með auknum lífeyrisréttindum fyrir hvern mánuð sem unninn er fram yfir 65 ára aldur og væri hækkunin í samræmi við það sem telst tryggingafræðilega rétt. Hugleiða ætti hvort æskilegt væri að minnka umbunina eftir 70 ára aldur til að skapa ekki of mikla hvata til frestunar starfsloka.
3. Nefndin leggur til, og tekur þar með undir með nefnd um endurskoðun almannatrygginga, að heimila eigi einstaklingum að fresta töku almannatrygginga til 72 ára aldurs og að réttindaávinningur aukist í takt við frestun greiðslna. Ávinningur í formi ellilífeyris frá Tryggingastofnun verði tekjutengdur líkt og tíðkast hefur enda eru bætur stofnunarinnar fyrst og fremst ætlaðar til grunnframfærslu þeirra sem ekki njóta fullra réttinda í almenna lífeyrissjóðakerfinu og munu í framtíðinni einungis verða ætlaðar þeim sem ekki hafa verið á vinnumarkaði nægjanlega lengi.
4. Í könnun í tengslum við störf nefndarinnar kom í ljós að 57% Íslendinga á aldrinum 55–75 ára segjast ekki vita hvað þeir fá/fengu í eftirlaun áður en þeir yfirgefa vinnumarkað. Skiptir þá litlu hvaða hópur svarenda á í hlut. Ljóst er að hér er um upplýsingabrest að ræða sem gera verður bragarbót á. Ef auka á sveigjanleika til eftirlaunatöku er nauðsynlegt að starfsmenn taki ákvarðanir um starfslok á grundvelli traustra upplýsinga um hvaða kjör þeir geta vænst að búa við eftir að taka lífeyris er

hafin til að komið sé í veg fyrir fátækt eldri borgara sem rekja má til rangra ákvarðana um starfslok.

B. Flýting starfsloka – stytting starfsævi

1. Nefndin telur mikilvægt að bein tengsl séu milli aukins svigrúms lífeyrisþega og flýtingar starfsloka annars vegar og réttinda og greiðslna úr lífeyrissjóðum og frá almannatryggingum hins vegar. Þessi tengsl þurfa að vera einstaklingum algjörlega ljós þegar þeir taka ákvarðanir um hvenær vinnumarkaður er yfirgefinn og taka lífeyris hefst.
2. Forsenda aukins sveigjanleika er að afkoma lífeyrisþeganna eftir að atvinnuþátttöku lýkur sé tryggð að tilteknu lágmarki og að aukinn sveigjanleiki verði ekki til þess að rýra afkomu þeirra þannig að það kalli á aukinn kostnað annarra, svo sem almannatryggingakerfisins. Því er nauðsynlegt að útfæra allar slíkar hugmyndir vandlega og tryggja að það verði háð takmörkunum sem lúta að einstaklingsbundnum lífeyrisréttindum manna um hversu seint eða snemma þeir geta hafið töku lífeyris. Slíkt yrði vitanlega ekki til að þrengja rétt einstaklinga frá því sem nú er heldur er ljóst að aukinn réttur til flýtingar töku lífeyris mun ekki nýtast þeim sem eiga takmarkaðan rétt fyrir.
3. Nefndin telur að til álita komi að skylda lífeyrissjóði á almennum markaði til að heimila töku lífeyris frá 60 ára aldri hafi starfsmaður unnið sér meginhluta fullra lífeyrisréttinda. Ávallt skal þó skerða réttindi fyrir snemmtöku lífeyris samkvæmt tryggingafræðilegu mati.

C. Hlutataka og tímabundin taka eftirlauna

1. Nefndin telur að æskilegt sé að sem mestur sveigjanleiki sé fyrir hendi til að einstaklingar geti ákveðið að hefja töku lífeyris að hluta eða geti gert hlé á töku lífeyris ef slíkt hentar þeim, t.d. vegna endurmenntunar. Því mælir nefndin með því að starfsmenn geti minnkað við sig vinnu og hafið hlutatöku lífeyris eftir að tilteknum aldri er náð. Þó skal sett *gólf* á hvað skerða má hefðbundin eftirlaun sem óhjákvæmilega leiðir af hlutatöku lífeyris. Nefndin leggur til að eftirlaun eftir að vinnumarkaður er yfirgefinn endanlega fari ekki niður fyrir það lágmarkshlutfall sem nú er lögbundið við 56% af þeim launum sem greitt hefur verið af. Slík skilyrði skulu sett til að útiloka fátækt á efri árum sem rekja mætti til hlutatökunnar.
2. Nefndin telur að skertur lífeyrir vegna hlutatöku lífeyris megi ekki verða til þess að tekjuskerðingar vegna almannatrygginga minnki. Slíkt byði heim hættu á að fólk hagaði eftirlaunatöku sinni þannig að sloppið yrði hjá tekjuskerðingum en það væri óæskilegur hvati í kerfinu sem velti kostnaði yfir á almannatryggingakerfið og hvetti fólk til hlutatöku. Auk þess væri það óréttlátt gagnvart starfsmönnum sem ekki nýttu sér hlutatöku.

D. Aðlögun að breyttum kröfum á vinnumarkaði

1. Nefndin telur einsýnt að skoða þurfi sérstaklega leiðir til að bregðast við sérstökum þörfum þeirra sem nálgast eftirlaunaaldur. Bent hefur verið á að vandi ýmissa stétta felist í álagi sem erfiðara er að mæta með hækkandi aldri og skertu starfsþreki eldra fólks, þannig séu t.d. annmarkar á að eldri starfsmenn geti sinnt ýmsum störfum sem fela í sér andlegt og líkamlegt erfiði. Allir eru sammála um að óæskilegt sé að fólk þurfi að sinna störfum sem eru því ofviða á einhvern hátt.

2. Það er óskynsamlegt að mæta þessum vanda með þeim hætti einum að einstaklingar í viðkomandi stéttum hverfi af vinnumarkaði. Sú leið getur verið þeim sem hætta störfum óhagstæð fjárhagslega sem og félagslega, auk þess að vera þjóðhagslega óhagkvæm. Nefndin telur að skapa þurfi og efla úrræði sem beinast að því að gera eldri starfsmönnum kleift að skipta um starf og sinna störfum sem miðast við getu hvers og eins. Til þess að þetta geti orðið þarf að leggja áherslu á möguleika til endurþjálfunar og -menntunar og auka almennan skilning á nauðsyn þess að slík úrræði séu nýtt með markvissum hætti. Almenn stefna í starfsmannamálum þarf að taka mið að þörfum eldri starfsmanna. Hér er um að ræða mikilvægt verkefni fyrir alla aðila vinnumarkaðarins.

Ofangreindar hugmyndir miða allar að því að auka valfrelsi starfsmanna á vinnumarkaði sem mest. Jafnframt er það haft að leiðarljósi að hvorki myndist óæskilegir hvatar til snemmtöku eða seinkunar lífeyris á íslenskum vinnumarkaði og að áfram verði miðað við að þorri landsmanna ljúki störfum við 67 ára aldur. Þá þarf að vera tryggt að enginn beri kostnaðinn af snemm- eða hlutatöku lífeyris nema starfsmaðurinn sjálfur og að hann geri sér fullkomlega ljóst hver áhrifin verði á eftirlaun hans í framtíðinni. Aðeins þannig er hægt að forðast þau mistök sem nágrannalöndin í Evrópu gerðu á áttunda og níunda áratugnum þegar reglum um snemmtöku lífeyris var breytt með tilheyrandi kostnaði fyrir þjóðirnar.

Ljóst er að ef þessum tillögum yrði hrint í framkvæmd myndi það hafa töluverðar breytingar í för með sér fyrir lífeyrissjóðina og umsjón þeirra með lífeyrisréttindum einstaklinga. Tillögurnar myndu í fyrsta lagi þýða að lífeyrissjóðirnir yrðu að halda mjög nákvæmt bókhald um réttindi og réttindanýtingu hvers og eins og kynna viðkomandi jafnóðum. Í öðru lagi yrði tæpast hjá því komist að endurskoða þau mismunandi ákvæði sem í gildi eru hjá sjóðunum og varða útreikning á ávinningi réttinda er tengjast greiðslum inn í sjóðina annars vegar og skerðingu réttinda við greiðslur úr þeim hins vegar. Þetta er mögulegt án þess að skerða á nokkurn hátt þá samtryggingu sem sjóðirnir byggjast á. Tæknilega er sú kerfisbreyting, sem hér er gerð tillaga um, ekki flókin.

Lífeyrir og þau kjör, sem lífeyrissjóðirnir búa félagsmönnum sínum, takmarkast vitanlega af fjárhagslegu bolmagni þeirra. Svigrúm starfsmanna til flýtingar starfsloka er mismikið og í mörgum tilvikum kann það að vera lítið eða ekkert. Réttur félaga í lífeyrissjóðunum er mismikill og ljóst að í mörgum tilvikum kann hann að vera svo rýr að ekki eru forsendur fyrir því að flýta töku lífeyris. Hins vegar ber að líta til þess að lífeyriskerfið hefur eflst á undanförmum árum, almennur sparnaður og eignamyndun aukist, og viðbótarlífeyrissparnaði hefur verið vel tekið. Af þessum sökum hafa skapast betri forsendur fyrir því að einstaklingar búi við aukinn sveigjanleika og frelsi varðandi ákvarðanir um hvernig þeir háttu starfslokum sínum. Flest bendir til þess að þær forsendur muni enn styrkjast á komandi árum.

3. Almennt um starfslok

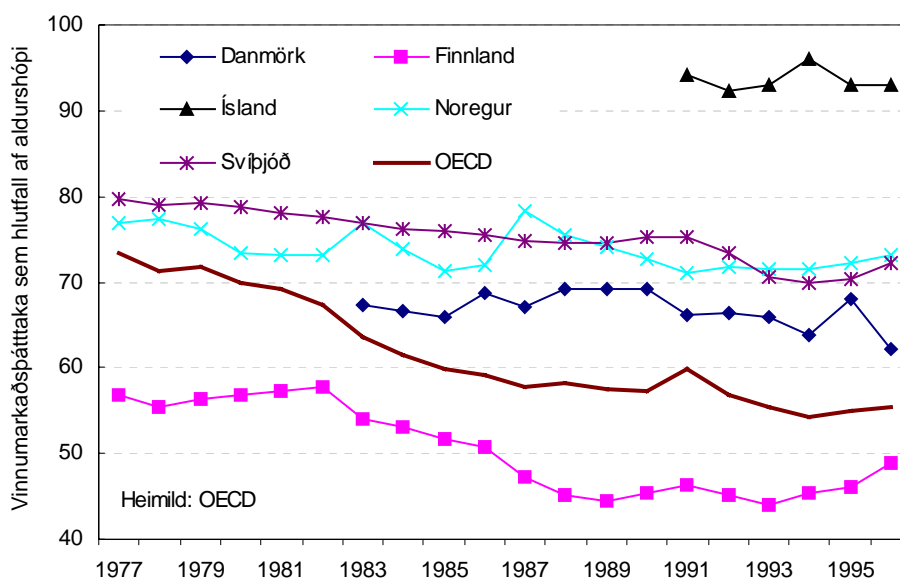
3.1 Inngangur

Líkt og í flestum iðnvæddum ríkjum mun aldurssamsetning íslensku þjóðarinnar breytast mikið á næstu áratugum. Jafnframt því mun þjóðinni hætta að fjölga samkvæmt spám og sífelld fleiri verða utan vinnumarkaðar. Ljóst er að þetta mun mynda mikinn þrýsting á fjármál hins opinbera, auk þess sem hlutfallslega færri vinnandi hendur verða til að sjá Íslendingum farborða.

Vinnumarkaðspáttaka eldri starfsmanna á Íslandi er með því mesta sem þekktist í heiminum. Þó hefur hlutur starfandi fólks á aldrinum 65–74 ára dregist saman um fjórðung síðastliðinn áratug að því er fram kemur í atvinnukönnun Hagstofu Íslands. Rúm 48% fólks á aldrinum 65–74 ára voru á vinnumarkaði árið 1991. Á síðasta ári var þessi tala komin niður í tæp 40%. Konum á þessum aldri hefur fækkað mun meira á vinnumarkaði en körlum, eða um rúm 34%, meðan körlum í vinnu fækkar um tæp 17%. Samkvæmt könnun Hagstofunnar hefur almenn atvinnuþáttaka haldist stöðug hér á landi frá því mælingar hófust árið 1991, eða á bilinu 81%–83,6%. Marktækar sveiflur eru sagðar fáar utan minnkandi atvinnuþáttöku eldra fólks og vaxandi þáttöku kvenna á tímabilinu.

Á 1. mynd má sjá vinnumarkaðspáttöku karla á aldrinum 55–64 ára á Norðurlöndunum annars vegar og meðaltal ríkja OECD hins vegar, tímabilið 1977–96.

Mynd 1. Vinnumarkaðspáttaka 55-64 ára karlmannna á Norðurlöndunum og í ríkjum OECD, 1977-96



Eins og sést á myndinni hefur vinnumarkaðspáttaka eldri starfsmanna innan OECD lækkað úr tæpum 75% árið 1977 í um 55% árið 1996. Þessa þróun má fyrst og fremst rekja til þess að á áttunda áratugnum voru möguleikar starfsmanna til þess að hverfa fyrir af vinnumarkaði og hefja töku eftirlauna rýmkaðir en ástæður þessa má rekja til samspils ýmissa þátta. Mikið atvinnuleysi ungs fólks á áttunda og níunda áratugnum leiddi til þess að eldri starfsmönnum var gefinn kostur á að fara fyrir á eftirlaun en áður til að rýma störf fyrir ungu fólki. Þetta gaf hins vegar ekki góða raun því að störf, sem eldri starfsmenn vinna, eru oft þess eðlis að þau henta ekki reynslulitlu ungu fólki eða að þau eru einfaldlega lögð niður þegar starfsmaður fer

á eftirlaun. Þá leiddi langtímaatvinnuleysi eldra fólks einnig til þess að þeim var gefinn kostur á að setjast í helgan stein, aldurssamsetning þjóðanna breyttist mikið og kostnaður fyrirtækja við uppsagnir eldri starfsmanna var lækkaður mjög á þessum tíma. Til að kaupa stuðning við aðgerðir, sem juku sveigjanleika, voru leiðir út af vinnumarkaði auðveldaðar fyrir eldri starfsmenn. Var þetta gert til að auka samkeppnishæfni evrópskra fyrirtækja.

Ef litið er til annarra þjóða á Norðurlöndum sést að snemmtaka lífeyris er ekki jafn algeng þar og meðal þjóða OECD að Finnlandi undanskildu. Eins og sést á 1. mynd er snemmtaka lífeyris nær óþekkt á Íslandi. Sennilega má að mestu rekja ólíka þróun á Íslandi til þess að atvinnuleysi hefur verið hverfandi og skortur á vinnuafli fremur en offramboð. Einnig hefur aldurssamsetning þjóðarinnar verið með þeim hætti að lítill þrýstingur hefur verið á stjórnvöld að færa eftirlaunaaldurinn niður. Þetta mun þó breytast hratt á næstu árum og áratugum en Íslendingum á eftirlaunaaldri mun fjölga mjög í framtíðinni.

Kostnaður sem fylgir snemmtöku lífeyris

Í nýlegri rannsókn er kostnaður við snemmtöku lífeyris (mældur sem töpuð framleiðsla) í ríkjum OECD reiknaður út. Í 1. töflu má sjá meðalkostnað í OECD og kostnað hjá hinum ýmsu löndum síðustu tvo áratugi.

Tafla 1. Kostnaður þjóðfélagsins vegna snemmtöku eftirlauna í ríkjum OECD sem hlutfall af mögulegri landsframleiðslu

	1980	1990	1998		1980	1990	1998
Ungverjaland	-	-	15,9%	Írland	-	6,9%	7,4%
Belgía	-	15,2%	13,5%	Ástralía	7,5%	7,5%	6,9%
Lúxembúrg	-	12,5%	13,0%	Kanada	5,5%	6,7%	6,7%
Austurríki	-	-	12,3%	Svíþjóð	5,9%	4,7%	4,8%
Þýskaland	7,7%	9,5%	10,9%	Bandaríkin	5,8%	5,4%	4,7%
Grikkland	-	10,4%	10,5%	Nýja Sjáland	-	7,9%	4,7%
Tékkland	-	-	10,5%	Tyrkland	-	5,0%	4,2%
Frakkland	6,2%	11,2%	10,5%	Japan	2,9%	4,3%	4,2%
Holland	8,1%	10,5%	10,1%	Noregur	5,0%	4,9%	3,9%
Pólland	-	-	10,1%	Sviss	-	-	2,9%
Finnland	8,2%	9,6%	9,7%	Kórea	-	2,2%	2,7%
Spánn	4,8%	9,7%	9,2%	Mexíkó	-	-	2,6%
Portúgal	6,0%	9,1%	7,7%	Ísland	-	-	0,5%
Danmörk	-	6,9%	7,7%				
Bretland	-	7,5%	7,6%	OECD meðaltal	5,8%	6,7%	6,3%

Heimild: Trygvi Þór Herbertsson og J. Michael Orszag (2001), *The Cost of Early Retirement in the OECD*, IoES Working Paper Series nr. W01:02.

Árið 1998 nam kostnaðurinn í Ungverjalandi, þar sem hann er mestur, tæpum 16% af mögulegri landsframleiðslu en einungis 0,5% á Íslandi, þar sem hann var minnstur. Meðalkostnaður í OECD hækkaði ört á áttunda og níunda áratugnum þegar snemmtaka eftirlauna varð algengari í Evrópu en lækkaði síðan aftur á tíunda áratugnum þegar löndin leituðust við að loka fyrir ýmsar leiðir út af vinnumarkaði. Þetta var gert vegna mikils kostnaðar sem fylgdi snemmtöku lífeyris en auk tapaðrar framleiðslu leiðir snemmtaka lífeyris til þess að þrýstingur eykst á eftirlaunakerfi – útgjöld til þeirra aukast – og erfiðara verður um vik hvað varðar fjármál hins opinbera vegna minni skattstofna þegar stöðugt fleiri starfsmenn hverfa af vinnumarkaði og setjast í helgan stein.

Ljóst er að Ungverjaland og Ísland eru öfgadæmi þegar litið er til kostnaðar vegna snemmtöku eftirlauna. Sennilega hverfa allt of margir starfsmenn of snemma af vinnumarkaði í Ungverjalandi en íslenskir starfsmenn hafa of litla möguleika. Færa má að því góð rök að

auka ætti sveigjanleika íslenska kerfisins en á þann hátt að starfsmenn taki á sig skert eftirlaun ef farið er á eftirlaun fyrir almenna eftirlaunaaldurinn. Á sama hátt sé þeim umbunað með hærri eftirlaunum fyrir að vinna lengur. Þannig er hægt að forðast þau mistök sem blasa við þegar eftirlaunakerfi Evrópuþjóða eru skoðuð. Jafnframt er æskilegt að huga að því að starfsmenn geti minnkað við sig vinnu án þess að ráðstöfunartekjur skerðist mikið með því að gefa þeim tækifæri til að taka hluta eftirlauna sinna, samhliða launatekjum af hlutastarfi, á tilteknu æviskeiði. Þó þarf að tryggja rækilega að svigrúm sé ekki það mikið að eftirlaunabægar dæmi sjálfa sig í fátækt eftir að horfið er endanlega af vinnumarkaði með of rúmri töku lífeyris þannig að á endanum lendi framfærsla þeirra á hinu opinbera – þá hefði betur verið heima setið en af stað farið.

Vinnumarkaðurinn

Í nóvember 2001 voru um 163.800 starfsmenn á íslenska vinnumarkaðnum, þar af voru um 3.900 atvinnulausir, um 68% störfuðu við þjónustu og 32% við framleiðslu ýmis konar. Tæplega 14.200 starfsmenn störfuðu hjá ríkinu og hafði þeim fækkað um 4.800 frá árinu 1995 en rekja má fækkunina að mestu til breytinga á verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga, auk einka- og hlutafjárnvæðingar stórra ríkisstofnana. Þá störfuðu um 14.800 starfsmenn hjá sveitarfélögum og um 5.500 starfsmenn hjá hlutafélögum þar sem ríkið átti meira en 30% hlutafjár.

Fyrirkomulag eftirlauna er nokkuð mismunandi eftir atvinnugreinum á íslenskum vinnumarkaði en þó má í meginatriðum segja að starfsmaður hjá hinu opinbera vinni sér inn full eftirlaunaréttindi með 32 ára starfi en það taki starfsbróður hans á almennum markaði um 40 ár að öðlast sömu réttindi. Þetta er mjög í samræmi við það sem gerist erlendis og skýrist af því að opinberir starfsmenn hafa að meðaltali lægri laun en ef þeir væru á almennum markaði, að teknu tilliti til menntunar.

Íslenska eftirlaunakerfið

Í meginatriðum hvílir íslenska eftirlaunakerfið á þremur stöðum – almannatryggingum, starfsgreinasjóðum og valfrjálsum lífeyrissparnaði. Að meðaltali greiddu 179.910 einstaklingar í lífeyrissjóði á árinu 2000, þar af voru opinberir starfsmenn 39.714 og starfsmenn á almennum markaði 140.916. Eitthvað er um að menn greiði í fleiri en einn sjóð þannig að í einhverjum tilfellum getur verið um tvítalningu að ræða.

Fyrsta stoð íslenska eftirlaunakerfisins eru almannatryggingarnar en þær byggjast á tekjutengdum lífeyri, tekjutryggingu, heimilisuppbót til einstæðinga og tekjutryggingarauka. Markmið almannatrygginganna er að tryggja grunnlífeyri og er hann fjármagnaður með svokölluðu gegnumstreymisfyrirkomulagi. Árið 2001 fengu um 25.600 einstaklingar 67 ára og eldri lífeyri af einhverju tagi frá Tryggingastofnun sem var um 87% Íslendinga á þeim aldri, sjá 2. töflu.

Tafla 2. Fjöldi ellilífeyrisþega þann 1. desember 2001

Greiðslutegund	Fjöldi með óskertar greiðslur	Fjöldi með skertar greiðslur	Fjöldi samtals
Ellilífeyrir	24.231	1.391	25.622
Tekjutrygging	9.976	11.804	21.780
Heimilisuppbót	4.102	3.619	7.721
Tekjutryggingarauki	330	3.411	3.741
67 ára og eldri sem þiggja engar bætur			3.891

Heimild: Tryggingarstofnun og eigin útreikningar

Önnur stoðin eru starfsgreinalífeyrissjóðirnir sem fjármagnaðir eru með framlögum atvinnurekenda og launamanna. Lífeyrissjóðirnir byggjast á skylduaðild og sjóðssöfnun. Árið 2000 fengu tæp 24.900 Íslendinga 67 ára og eldri eftirlaun úr almennum lífeyrissjóði.

Þriðja og síðasta stoðin eru valfrjálsar ráðstafanir sem einstaklingar hafa gert, svo sem sparnaður, fjárfestingar ýmis konar og valfrjáls viðbótarlífeyrissparnaður með mótframlagi atvinnurekenda sem nýtur skattahagræðis. Árið 2000 nýttu 30.489 starfsmenn sér skattafslátt vegna viðbótarlífeyrissparnaðar en við álagningu skatta árið 2001 voru þeir um 45.400. Að sveitarfélögunum undanskildum hafa flestir atvinnurekendur samið um slíkan viðbótarlífeyrissparnað í kjarasamningum.

3.2 Starfslok starfsmanna ríkisins

Um 10% starfsmanna á vinnumarkaði eru ríkisstarfsmenn. Við endurskoðun laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins voru ákvæðin um starfslok ríkisstarfsmanna gerð skýrari. Í lögum segir að starfsmanni skuli sagt upp störfum frá og með næstu mánaðamótum eftir að hann nær 70 ára aldri en samkvæmt áður gildandi lögum skyldi starfsmanni veitt lausn þegar hann var fullra 70 ára. Algengt var þó að starfsmenn störfuðu út árið sem þeir náðu 70 ára aldri og að kennarar störfuðu til loka starfsárs skóla.

Framangreint ákvæði starfsmannalaga þýðir að formlega skal segja starfsmönnum upp störfum þremur mánuðum fyrir starfslok. Í kjarasamningum nokkurra aðildarféлага Alþýðusambands Íslands er uppsagnarfrestur lengri eða allt að 6 mánuðir og er tekið mið af þeim uppsagnarfresti sem gildir í hverju tilviki. Þetta á einnig við um samninga BHM og BSRB við Reykjavíkurborg.

Undantekningar frá þessari almennu reglu eru fáar. Samgönguráðuneyti ákvað árið 1989 breytingu á starfslokaaldri flugumferðarstjóra með reglugerð nr. 329/1986 um skírteini gefin út af Flugmálastjórn. Með þessari breytingu varð almennur starfslokaaldur flugumferðarstjóra 60 ár en getur þó orðið allt að 63 árum. Sambærilegar reglur gilda um flugmenn hjá Landhelgisgæslu Íslands.

Önnur og nýrri undantekning varðar lögreglumenn en í yfirlýsingu dómsmálaráðherra og fjármálaráðherra með samkomulagi fjármálaráðherra fyrir hönd ríkissjóðs og Landssambands lögreglumanna, sem var undirritað 13. júlí 2001, var boðað að ríkisstjórnin hygðist beita sér fyrir því að lögreglumenn láti af störfum eigi síðar en við 65 ára aldur. Í yfirlýsingunni segir meðal annars að lögreglumönnum, sem eiga aðild að A-deild Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins, skuli reiknaður lífeyrir eins og þeir hefðu starfað til 70 ára aldurs og miðað við meðalstigaávinning síðustu þrjú ár fyrir starfslok. Lögreglumönnum, sem eiga aðild að B-deild, skal einnig reiknaður lífeyrir eins og þeir hefðu starfað til 70 ára aldurs. Þetta er nú orðið að lögum.

Starfsmannalögin kveða skýrt á um hve lengi starfsmenn geta starfað hjá ríkinu á ótímabundnum ráðningarsamningum. Lögin hafa ekki áhrif á svigrúmi eða möguleika til flýtingar starfsloka.

Þess ber að geta að starfsmenn ríkisins skiptast í tvo hópa hvað varðar lífeyrisrétt. Annars vegar eru þeir starfsmenn sem samið er við samkvæmt lögum um kjarasamninga opinberra starfsmanna og hins vegar þeir sem samið er við samkvæmt lögum um stéttarfélög og vinnudeilur. Þeir fyrrnefndu eiga rétt til aðildar að Lífeyrissjóði starfsmanna ríkisins en um þá síðarnefndu gilda reglur almenna vinnumarkaðarins.

Ný lög um Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins (LSR), sem sett voru árið 1997, höfðu í för með sér grundvallarbreytingar á framtíðarlífeyrisrétti opinberra starfsmanna sem vænta má að geti haft mikil áhrif á ákvarðanir launþega um tímasetningu starfsloka. Nægir í þessu sambandi að

nefna að samkvæmt nýju lögnum er launþegum, sem aðild eiga að A-deild sjóðsins, heimilt að hefja töku lífeyris við 60 ára aldur gegn skerðingu réttinda. Aukinn og breyttur ávinningur réttinda samkvæmt nýju lögnum er einnig til þess fallinn að hafa áhrif á tímasetningu starfsloka af hálfu starfsmanna.

LSR starfrækir A- og B-deildir og var sú deildaskipting tekin upp með nýju lögnum um sjóðinn. Nýir starfsmenn eru sjóðfélagar í A-deild en eldri sjóðfélögum var gefinn kostur á að halda áfram réttindaávinningi samkvæmt áður gildandi lögum og tilheyra þá B-deild en margir þeirra, sérstaklega yngri sjóðfélagar, kusu að flytja sig í A-deild.

A-deild LSR

Sjóðfélagar í A-deild LSR geta hafið töku lífeyris hvenær sem er á aldrinum 60–70 ára, og þurfa þeir ekki að vera hættir störfum þegar taka lífeyris hefst. Starfsmaður, sem hefur töku lífeyris við 65 ára aldur, fær lífeyrisgreiðslur í samræmi við áunnin réttindi eða stig sem reiknuð eru út á grundvelli iðgjaldagreiðslna viðkomandi. Sé töku lífeyris frestað fram yfir 65 ára aldur hækkar fjárhæð ellilífeyris vegna réttinda sem áunnin voru fram til 65 ára aldurs um 0,5% fyrir hvern mánuð sem lífeyristöku er frestað. Ef taka lífeyris hefst hins vegar áður en 65 ára aldri er náð lækkar áunninn lífeyrisréttur um sama prósentustig fyrir hvern mánuð sem á 65 ára aldur vantar. Taki sjóðfélagi ellilífeyri á aldrinum 60–70 ára og greiði á sama tíma iðgjöld til sjóðsins ávinnur hann sér réttindi að hálfu vegna þeirra iðgjalda.

B-deild LSR

Um sjóðfélaga í B-deild LSR gilda tvær meginreglur; almenna reglan og 95 ára reglan.

Samkvæmt almennu reglunni á hver sjóðfélagi sem er orðinn 65 ára og látið hefur af störfum rétt á lífeyri. Sá sem fylgir þessari reglu greiðir í sjóðinn og ávinnur sér 2% lífeyrisrétt fyrir hvert ár í fullu starfi. Fyrir hlutastörf ávinnst hlutfallslega lægri lífeyrisréttur, t.d. 1% fyrir hvert ár í hálfu starfi. Hafi sjóðfélagi greitt í sjóðinn í 32 ár áður en hann verður 65 ára fellur iðgjaldagreiðsluskylða hans niður og 1% bætist við lífeyrisrétt hans fyrir hvert ár í fullu starfi eftir það og fram til 65 ára aldurs. Haldi starfsmaður áfram störfum eftir að 65 ára aldri er náð bætast 2% á ári við þegar áunninn rétt.

Samkvæmt 95 ára reglu geta þeir sjóðfélagar sem eru orðnir 60 ára hafið töku lífeyris þegar samanlagður aldur þeirra og iðgjaldagreiðslutími nær 95 árum og þeir láta af störfum. Sjóðfélagi, sem velur þessa reglu, þarf að greiða iðgjald til sjóðsins þar til 95 ára markinu er náð. Lífeyrisréttur hans er 2% fyrir hvert ár í fullu starfi en þó ekki meiri en 64% við 95 ára markið. Eftir að 95 ára markinu er náð fellur iðgjaldagreiðsluskylða sjóðfélagans niður en starfsmaður bætir við sig 2% lífeyrisrétti fyrir hvert ár í fullu starfi eftir það ef hann kýs að halda áfram störfum.

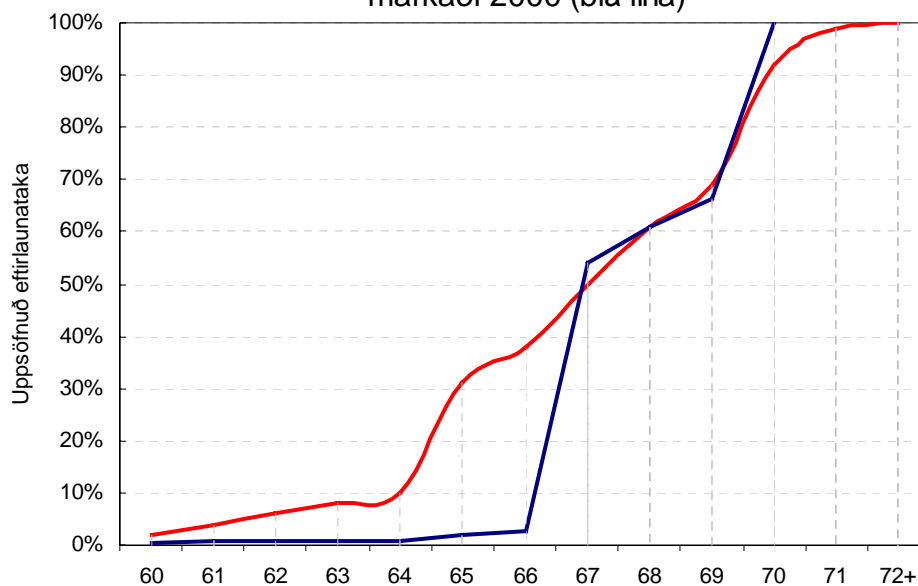
Starfsmenn, sem tilheyra B-deild LSR, geta, þegar þeir hefja töku lífeyris, valið um það hvort grunnviðmiðun lífeyrisgreiðslna þeirra fylgi eftirmannsreglu eða fylgi vísitölu launa. Velji þeir eftirmannsregluna miðast greiðslur til þeirra við hlutfall af grunnlaunum sem greidd eru fyrir það starf sem þeir gegndu við starfslok eins og það er launað á hverjum tíma. Velji þeir hins vegar vísitölu launabreytingar taka lífeyrisgreiðslur þeirra breytingum í samræmi við breytingar sem verða á föstum launum opinberra starfsmanna fyrir dagvinnu samkvæmt vísitölu sem Hagstofa Íslands reiknar.

Ríkisstofnunum er heimilt að ráða til starfa á tímakaupi þá menn sem látið hafa af föstu starfi og óska eftir slíkri ráðningu enda hafi stofnunin fjárveitingar eða samsvarandi greiðsluheimildir fyrir starfinu. Ráðning skal þó vera mest til þriggja ára í senn fyrir 70 ára aldur en til eins árs í senn eftir 70 ára aldur. Þetta er heimildarákvæði og ekki er ráðið í stjórnunarstörf með þessum hætti.

Starfslok

Um 21% starfsmanna í B-deild hefja töku eftirlauna við 65 ára aldur, hafa þar með taldir starfsmenn með geymd réttindi hjá LSR og allir örorkulífeyrisþegar, 12% hætta við 67 ára aldur en algengast er að starfsmenn starfi eins lengi og leyfilegt er samkvæmt núgildandi lögum, eða til 70 ára aldurs, sjá 2. mynd en hún sýnir annars vegar uppsafnaða eftirlaunatöku starfsmanna í B-deild LSR árabilið 1996–2001 og hins vegar sjóða á almennum markaði sem tilheyra Landsambandi lífeyrissjóða að undarskildum LSR og VR árið 2000.

Mynd 2. Uppsöfnuð eftirlaunataka í B-deild LSR tímabilið 1996-2001 (rauð lína), og á almennum markaði 2000 (blá lína)



Eins og myndin sýnir hafa um 30% sjóðfélaga í B-deild hafið töku eftirlauna við 65 ára aldur þar með taldir starfsmenn með geymd réttindi hjá LSR og allir örorkulífeyrisþegar, um helmingur við almennan eftirlaunaaldur og flestir þegar starfslok skulu eiga sér stað samkvæmt lögum og réttindaávinningi lýkur. 23% starfsmanna í B-deild vinna til sjötugs og ávinna þeir sé þannig aukin eftirlaunaréttindi sem nema allt að 6% hærri upphæð en ef hætt hefði verið við 67 ára aldur.

Þegar sjóðir á almennum markaði eru skoðaðir kemur í ljós að uppsöfnuð eftirlaunataka við 66 ára aldur er einungis 2,8% en rúm 50% hefja töku lífeyris við 67 ára aldur. Eftir 67 ára aldur er þróun á almennum markaði mjög svipuð og hjá hinu opinbera. Samkvæmt myndinni virðast opinberir starfsmenn fara fyrir á eftirlaun að meðaltali en félagar þeirra á almennum markaði og endurspeglar það vafalítið að opinberir starfsmenn vinna sér inn full réttindi á mun skemmri tíma og að ekki komst á skylduáðild á almennum markaði fyrir en snemma á áttunda áratugnum.

3.3 Starfslok starfsmanna sveitarfélaganna

Sérstök ákvæði um starfslok starfsmanna sveitarfélaga eru í kjarasamningum stéttarfélaganna við Launanevnd sveitarfélaga. Samkvæmt samningum við starfsmenn sem samið er við samkvæmt lögum um kjarasamninga opinberra starfsmanna lætur starfsmaður af starfi sínu næstu mánaðamót eftir að hann nær 70 ára aldri. Uppsagnarfrestur er 3 mánuðir.

Í kjarasamningum flestra aðildarfélaganna Alþýðusambands Íslands við launanevnd sveitarfélaga er uppsagnarfrestur lengri eða allt að 6 mánuðum eins og áður segir. Í kjarasamningum

aðildarfélagi ASÍ er ekki að finna ákvæði um hámarksaldur starfsmanna, hins vegar er venjan sú að þessir starfsmenn láta einnig af störfum við 70 ára aldur.

Um starfslok starfsmanna Reykjavíkurborgar gildir sú almenna regla í kjarasamningi að hann lætur af starfi eigi síðar en um næstu mánaðamót eftir að hann hefur náð 70 ára aldri án sérstakrar uppsagnar. Á þessu er sú undantekning að yfirmanni er heimilt að endurráða mann, sem náð hefur 70 ára aldri og látið hefur af föstu starfi hjá stofnun eða fyrirtæki Reykjavíkurborgar, í annað eða sama starf á tímavinnukaupi, allt að hálfu starfi, án þess að það hafi áhrif á rétt hans til töku lífeyris. Gildir sú ráðning í allt að tvö ár til fyrstu mánaðamóta eftir að 72 ára aldri er náð nema annar hvor aðili segi ráðningunni upp með þriggja mánaða uppsagnarfresti.

Um rétt til töku lífeyris starfsmanna sveitarfélaga sem taka laun samkvæmt lögum nr. 94/1986 gilda almennt sambærilegar reglur um lífeyrisréttindi og gilda um starfsmenn ríkisins og eru nokkur sveitarfélög með aðild að LSR vegna þessara starfsmanna sinna. Þetta á bæði við um svo kallaðar A- og B-deildir sjóðanna. Lífeyrissjóðir starfsmanna Akraneskaupstaðar, Akureyrarbæjar, Húsavíkurkaupstaðar, Kópavogskaupstaðar, Neskaupstað, Reykjavíkurborgar, Vestmannaeyjabæjar, Eftirlaunasjóður Keflavíkurbæjar og Eftirlaunasjóður starfsmanna Hafnarfjarðar, eru svokallaðir B-deilda sjóðir enda eru samþykktir þeirra sambærilegar og B-deild LSR. Sjóðunum hefur verið lokað fyrir nýjum sjóðfélögum en þeir greiða í Lífeyrissjóð starfsmanna sveitarfélaga sem tók til starfa 1. júlí 1999. Um grunnskólakennara gilda þó þær reglur að þeir eiga aðild að LSR (eftir atvikum A- eða B-deild) enda var um það fyrirkomulag samið þegar grunnskólarnir fluttust frá ríki til sveitarfélaga. Um aðra starfsmenn sveitarfélaga, þ.e.a.s. þeirra sem aðild eiga að stéttarfélagum innan ASÍ, gilda reglur almenna vinnumarkaðarins. Um aðild að lífeyrissjóði er samið í kjarasamningum.

Lífeyrissjóður starfsmanna sveitarfélaga tók til starfa í kjölfar samkomulags BSRB, BHM, Sambands íslenskra sveitarfélaga og Reykjavíkurborgar. Sjóðurinn starfar í þremur deildum. A-deild er að uppbyggingu hliðstæð A-deild LSR. V-deild (val-deild) er aldurstengd og gefur enn fremur möguleika á persónubundinni ráðstöfun viðbótariðgjalds. S-deild er séreignardeild.

3.4 Starfslok á almennum vinnumarkaði

Við lok árs 2000 voru 54 lífeyrissjóðir með starfsleyfi á Íslandi. Almennt gilda engin sérstök ákvæði um starfslok á almennum vinnumarkaði og eru þau því samningsatriði starfsmanns og vinnuveitanda. Í lögum um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða er kveðið á um að lífeyrissjóður skuli hefja útborgun ellilífeyris þegar sjóðfélagi hefur náð 65–70 ára aldri. Lífeyrissjóðum er þó heimilt að gefa sjóðfélögum kost á að fresta eða flýta töku lífeyris um allt að fimm ár. Í samþykktum skal kveðið á um hvernig frestun eða flýting lífeyristöku hefur áhrif á fjárhæð lífeyris.

Sú meginregla gildir hjá lífeyrissjóðunum að miða eftirlaunaaldurinn við 67 ára aldur. Ekki er sett sem skilyrði að viðkomandi sjóðfélagi sé hættur störfum áður en taka lífeyris getur hafist. Hjá flestum sjóðum er gefinn kostur á því að flýta töku lífeyris, almennt til 65 ára aldurs. Þá heimila flestir sjóðir að fresta töku eftirlauna allt til 70 ára aldurs. Bent hefur verið á að þó svo að hvorki sjóðfélaginn né lífeyrissjóðurinn eigi að hagnast á því að flýta eða fresta tökunni eru þau hlutföll sem notuð eru til að lækka eða hækka lífeyri ekki tryggingafræðilega rétt hjá öllum sjóðunum og virðist því nauðsynlegt að leiðrétta hlutföllin og samræma innbyrðis milli sjóðanna.

Reglur um töku lífeyris eru mjög mismunandi milli sjóðanna en almennt má segja að hægt sé að flýta töku lífeyris til 65 ára aldurs og þá með 0,6% skerðingu á mánuði miðað við 67 ára aldur eða seinka tökunni og þá með 0,6% hækkun á mánuði. Hér á eftir fer yfirlit yfir réttindi nokkurra lífeyrissjóða sem valdir eru af handahófi:

Lífeyrissjóður verzlunarmanna: Hægt er að flýta töku eftirlauna til 65 ára aldurs eða seinka henni til 70 ára aldurs. Lífeyririnn lækkar um 0,6% fyrir hvern mánuð við flýtingu og hækkar um sömu prósentu á mánuði við frestun, miðað við 67 ára aldur.

Lífeyrissjóðurinn Framsýn: Sjóðfélagi er heimilt að fresta töku eftirlauna allt til 70 ára aldurs og hækkar þá upphæð ellilífeyris vegna réttinda sem áunnin voru fram til 67 ára aldurs um 0,8% fyrir hvern mánuð sem töku hans er frestað. Sjóðfélagi er jafnframt heimilt að flýta töku ellilífeyris til allt að 65 ára aldurs og lækkar þá upphæð lífeyris um 0,65% fyrir hvern mánuð sem töku hans er flýtt.

Lífeyrissjóður sjómanna: Almenn eftirlaunataka hefst við 65 ára aldur. Heimilt er að fresta töku lífeyris allt til 70 ára aldurs og hækkar þá upphæð lífeyris um 0,5% fyrir hvern mánuð sem töku hans er frestað. Hægt er að taka ellilífeyri frá 60 ára aldri að uppfylltum ákveðnum skilyrðum, þ.á m. að hafa stundað sjómennsku í 25 ár eða lengur. Lækkun er um 0,4% fyrir hvern mánuð sem vantar á 65 ára aldurinn. Taki sjóðfélagi ellilífeyri á aldrinum 60–65 ára og greiði á sama tíma iðgjöld til sjóðsins ávinnur hann sér réttindi að hálfu vegna þeirra iðgjalda.

Sameinaði lífeyrissjóðurinn: Ekki er hægt að flýta töku eftirlaun. Hægt er að fresta töku lífeyris til 70 ára aldurs. Í jafnri réttindavinnslu er hækkunin 8% á ári en í hinu aldurstengda kerfi hækkar lífeyririnn alls um 26% ef töku hans er frestað til 70 ára aldurs.

Lífeyrissjóðurinn Lífiðn: Hægt er að flýta töku eftirlauna til 65 ára aldurs eða seinka tökunni til 70 ára aldurs. Lífeyririnn lækkar um 0,6% á mánuði við flýtingu og hækkar um 0,6% við frestun.

Lífeyrissjóður Suðurnesja: Ekki er hægt að flýta töku eftirlauna. Hægt er að seinka ellilífeyristökunni til 70 ára aldurs. Lífeyririnn lækkar þá um 0,6% fyrir hvern mánuð sem frestað er.

Lífeyrissjóður Norðurlands: Hægt er að flýta töku eftirlauna til 65 ára aldurs eða seinka tökunni til 70 ára aldurs. Lífeyririnn lækkar um 0,65% á mánuði við flýtingu og hækkar um 0,8% við frestun.

Samvinnulífeyrissjóðurinn: Í aldurstengdu kerfi lækkar lífeyririnn um 15% ef taka hans hefst við 65 ára aldur í stað 67 ára aldurs. Lífeyririnn hækkar upp um 26% ef töku hans er frestað til 70 ára aldurs. Í jafnri réttindaávinnslu er hinn almenni eftirlaunaaldur 70 ára en hægt er að flýta tökunni til 65 ára aldurs og lækkar þá lífeyririnn um 0,5% fyrir hvern mánuð sem töku hans er flýtt.

Söfnunarsjóður lífeyrisréttinda: Hægt er að flýta töku eftirlauna til 65 ára aldurs eða seinka tökunni til 70 ára aldurs. Lífeyririnn lækkar um 0,5% á mánuði við flýtingu en hækkar um 0,5% við frestun, miðað við 67 ára aldur.

Ljóst er að lítið svigrúm og sveigjanleiki er til einstaklingsbundinna ákvarðana um tímasetningu á töku lífeyris samkvæmt núgildandi lögum og reglum lífeyrissjóðanna. Lagasetningu þyrfti til að leyfa frestun töku ellilífeyris fram yfir 70 ára aldurinn en á hinn bóginn er heimildarákvæði í lögnum sem heimilar sjóðunum að setja í samþykktum sínum nánari ákvæði um flýtingu og frestun á töku lífeyris og áhrif þess á fjárhæð lífeyris.

3.5 Starfslok og almannatryggingakerfið

Almenni eftirlaunaaldurinn á Íslandi er 67 ár og geta eftirlaunaþegar þá fengið grunnlífeyri og tekjutengdar bætur frá almannatryggingum. Undantekning frá þessu eru sjómenn en þeir geta

fengið lífeyri frá 60 ára aldri. Auk þess eru greiddar heimilisuppbætur til einstæðinga í kerfinu. Almannatryggingar fjármögnuðu um helming ellilífeyris árið 1999. Þetta hlutfall er lágt á Íslandi en til samanburðar er það 85% í Þýskalandi, 65% í Bretlandi og 45% í Bandaríkjunum. Þetta endurspeglar aldursamsetningu þjóðarinnar og mikið vægi starfsgreinalífeyrissjóðanna í eftirlaunakerfi landsmanna.

Nýlega lauk störfum vinnuhópur á vegum ríkisstjórnarinnar um endurskoðun almannatrygginga og samspil þeirra við skattkerfið og lífeyrissjóði. Í álitinu vinnuhópsins frá því í maí 2001 er vikið að málefnum er tengjast starfslokum en lagt er til að í almannatryggingum verði tekin upp heimild til frestunar á töku lífeyris. Í álitinu segir orðrétt:

Vinnuhópurinn leggur til að heimilt verði að fresta töku lífeyris til allt að 72 ára aldurs gegn hækkun grunnlífeyris, tekjutryggingar og heimilisuppbótar er gæti numið allt að 0,5% á mánuði. Frestun á töku lífeyris til 72 ára aldurs gæti þannig falið í sér allt að 30% hækkun lífeyris og tryggt einhleypum ellilífeyrisþega 99 þúsund krónur á mánuði. Þetta er til þess að gera starfslok sveigjanlegri og tekur enn fremur mið af reglum flestra lífeyrissjóða sem bjóða upp á töku lífeyris á aldrinum 65–70 ára. Einnig er horft til reglna um viðbótarlífeyrissparnað. Um langt skeið var heimild í lögum til frestunar á töku ellilífeyris allt til 72 ára aldurs gegn hækkun greiðslu sem var byggð á tryggingafræðilegu mati. Fáir nýttu sér þetta enda kom hækkunin eingöngu á grunnlífeyri. Með tillögunni opnast raunhæfari möguleikar til frestunar gegn hækkun. Margt mælir með þessari tillögu. Nefna má að reglur um lífeyrissparnað kveða á um að hann geti orðið til ráðstöfunar samkvæmt ákveðnum reglum þegar einstaklingur nær 60 ára aldri. Athugun á vegum vinnuhópsins sýnir að ekki þarf að vera um aukin útgjöld að ræða fyrir ríkissjóð. Huga þarf nánar að útfærslu þessa þáttar á tryggingafræðilegan hátt.

Ljóst er að þessar tillögur eru fallnar til þess að auka sveigjanleika í starfslokum og þær gefa fólki aukið svigrúm og möguleika á að hafa nokkur áhrif á eigin lífeyristekjur, bæði hvað varðar tímasetningar og fjárhæðir. Æskilegt er að reglur lífeyrissjóða á almennum markaði og hjá opinberum starfsmönnum verði samræmdar nýjum reglum um töku lífeyris úr almannatryggingakerfinu.

3.6 Annað sem hefur áhrif á ákvarðanir um starfslok

Hér að framan hafa lög og reglur um starfslok verið rakin en auk þeirra hafa fjölmargir aðrir þættir áhrif á snemmtöku lífeyris. Má þar helst nefna annan valfrjálsan sparnað, bætur ýmiss konar, ráðstafanir hjá einkafyrirtækjum, auk annarra þátta.

Sérstakar ráðstafanir hjá fyrirtækjum

Einstök fyrirtæki hafa á undanförunum árum gefið aukinn gaum að starfslokum eldri starfsmanna sinna og gert ráðstafanir til að greiða fyrir snemmteknum starfslokum og bættum hag starfsmanna við starfslok. Ekki liggja fyrir upplýsingar um það hversu almennt það er að fyrirtæki hafi gert ráðstafanir af þessu tagi en gera verður ráð fyrir að það tíðkist fremur í hinum stærri fyrirtækjum. Í 1. ramma er tekið dæmi um ráðstöfun hjá einkafyrirtæki.

Rammi 1. Sérstakur lífeyrir við flýtt starfslok hjá ÍSAL

Almennir starfsmenn Íslenska álfélagsins (ÍSAL), sem orðnir eru 67 ára og hafa starfað hjá fyrirtækinu í 10 ár eða lengur, eiga rétt á að sækja um sérstakan lífeyri sem þeim verði greiddur þar til viðkomandi nær 70 ára aldri. Slík umsókn skal gerð með 3 mánaða fyrirvara hið minnsta. Við það er miðað að starfsmaður fari ekki í fullaunað starf hjá öðrum atvinnurekanda.

Sérstakur lífeyrir reiknast sem hér segir: Við meðallaun í starfi, þ.e. meðaltal reglulegra launa fastráðinna almennra starfsmanna, er bætt ellilífeyri en dregið frá lífeyrissjóðsiðgjald sem telst 4% af meðallaunum, svo og staðgreiðsluskattur. Útkoman eru svonefnd meðalnettólaun í starfi. Frá 50% af þeirri upphæð er dreginn ellilífeyrir og deilt með 0,96 til þess að bæta við iðgjaldsframlagi starfsmanns til lífeyrissjóðs og kemur þá út sérstakur lífeyrir.

Að auki koma 35% af orlofsuppbót og 35% af desemberuppbót (sem greiðast í fyrstu útborgun í júní og desember). Fresti fyrirtækið starfslokum skal sérstakur lífeyrir hækka í hlutfalli af meðalnettólaunum um 0,5% fyrir hvern mánuð sem frestun varir en þó ekki fara upp fyrir 55% af meðalnettólaunum. Sérstakur lífeyrir skal endurreiknaður þegar almennar launabreytingar verða og eigi sjaldnar en tvisvar á ári.

Til þess að koma í veg fyrir að lífeyrissjóðsgreiðslur við 70 ára aldur verði lægri en annars hefði orðið vegna flýttara starfsloka hjá ÍSAL, þá greiðir ÍSAL það sem á vantar þegar iðgjaldshluti viðkomandi manns (4% af sérstökum lífeyri) hefur verið dreginn frá.

Séreignarlífeyrissparnaður

Þann 1. janúar 1999 tók gildi breyting á skattalögum þannig að heimilt er að draga auknar iðgjaldagreiðslur til lífeyrissjóða frá tekjum áður en til skattlagningar kemur. Skattalögin hafa verið þannig að allt að 4% af launum í iðgjald til lífeyrissjóða hefur verið frádráttarbært frá tekjuskattsstofni. Þetta hámark er nú 8%. Sjóðfélagar í lífeyrissjóðum geta því aukið iðgjaldagreiðslur til lífeyrissjóða um allt að 4% af iðgjaldastofni og nýtt iðgjaldið til skattafrestunar. Hvorki þarf að greiða eignarskatt né fjármagnstekjuskatt af inneign í lífeyrissjóði. Greiðslur úr lífeyrissjóðum eru skattlagðar eins og aðrar tekjur en lífeyrisþegar geta nýtt persónuafslátt sinn til að lækka skattana eins og aðrir.

Iðgjald til séreignar er hlutfall af greiddum launum eða föst fjárhæð sem fer eftir samningi milli greiðanda og vörsluaðila. Þó að framlag til myndunar séreignar hafi ekki lögbundin efri mörk er líklegt að flestir taki mið af lögum um skattfríðindi tiltekinnar iðgjaldaprósentu sem nú er 4%. Þótt greiðendur í séreignardeild hafi gjarnan reglubundinn frjálсан langtímasparnað í huga er þó unnt að segja upp samningnum með 6 mánaða fyrirvara.

Lífeyrisréttindi úr séreignardeild fara eftir því hve mikið hver og einn greiðir í séreignasparnað, hversu góð ávöxtun deildarinnar verður og hversu stór hluti af iðgjaldinu fer í kostnað.

Inneign sem myndast í séreignarsparnaði er bundin þar til viðkomandi einstaklingur nær 60 ára aldri og er hægt að semja um útgreiðslu sparnaðar á minnst 7 árum. Ef einstaklingur deyr áður en innstæða hans hefur verið greidd út að fullu verður hún eign dánarbús hans. Einstaklingur sem hættir störfum við 67 ára aldur fær eina heildargreiðslu en einstaklingur sem hættir störfum fyrir þann aldur fær tímabundna árlega greiðslu sem er tryggð til 67 ára aldurs.

Ljóst er að þeir sem leggja til hliðar hluta launatekna sinna geta með þessum hætti myndað umtalsverða inneign, samanber dæmi í 2. ramma, sem eykur svigrúm þeirra til að ákveða

flýtingu starfsloka. Því er óhætt að segja að þessi aðgerð, að greiða fyrir auknum lífeyrissparnaði með breytingum í skattamálum, sé til þess fallin að auka verulega á svigrúm og sveigjanleika starfsloka.

Rammi 2. Uppsöfnun séreignalífeyris

Einstaklingur sem nýtir sér möguleika á skattfrjálsum viðbótarlífeyrissparnaði fær allt að 2,4% mótframlag frá atvinnurekanda. Ef hann nýtir t.d. 2% skattafrádrátt nemur framlag á séreignareikning 4,2% af heildarlaunum, 2% frá atvinnurekanda og 10% af framlagi starfsmanns frá hinu opinbera, þ.e. 0,2%. Ef gert er ráð fyrir að raunlaun hans hækki um að meðaltali 1,5% á ári, umsýsluaðili taki 0,5% í þóknun og raunávöxtun verði 5% að meðaltali er inneign hans sem hér segir, annars vegar miðað við að hann hafi 150 þúsund kr. í laun á mánuði og hins vegar að hann hafi 164 þúsund kr. í laun en það voru meðalatvinnutekjur á Íslandi árið 2000:

	Meðalatvinnutekjur 150 þús. kr.	Meðalatvinnutekjur 2000 164 þús. kr.
Eftir 5 ár kr.	435,669	476,332
Eftir 10 ár kr.	1.011,645	1.106,065
Eftir 15 ár kr.	1.764,870	1,929,591
Eftir 20 ár kr.	2.741,534	2,997,410
Eftir 25 ár kr.	3,999,345	4,372,617
Eftir 30 ár kr.	5,610,371	6,134,005
Eftir 35 ár kr.	7,664,571	8,379,931
Eftir 40 ár kr.	10.274,194	11,233,118

Mikilvægt er að hafa í huga að ávöxtun getur hvort heldur sem er verið meiri eða minni en dæmið segir til um og að kostnaður umsýsluáðila getur verið annar en forsendur gera ráð fyrir. Að öllu jöfnu gæti viðbótarlífeyrissparnaðurinn bætt um 10%–15% í lífeyri við lög bundið 56% lágmark þannig að einstaklingurinn ætti eftir fulla starfsævi að hafa um a.m.k. 70% af meðalævitekjum í eftirlaun miðað við framangreindar forsendur.

Samkvæmt upplýsingum frá ríkisskattstjóra nýttu 45.400 framteljendur sér heimild til frádráttar frá tekjuskattsstofni vegna viðbótarlífeyrissparnaðar, sem greiddur var í séreignarsjóð á árinu 2000, við álagningu skatta árið 2001. Frádráttarbær iðgjöld vegna viðbótarlífeyrissparnaðar voru alls um 2,4 milljarðar króna. Á árinu 2001 hafði framteljendum, sem nýttu sér viðbótarlífeyrissparnað, fjölgað í 60.875 og samanlögð iðgjöld í 4,3 milljarða króna.

Bent hefur verið á ýmis jákvæð atriði sem upptaka þessa kerfis, viðbótarlífeyrissparnaðar, hefur haft í för með sér. Í fyrsta lagi séu einstaklingar að auka heildarlífeyrissparnað sinn þar sem séreignarsparnaðurinn er að mestu leyti hrein viðbót við hefðbundinn lífeyrissparnað. Í öðru lagi hafi breytt lagaumhverfi gefið fólki kost á fjölbreyttari samsetningu lífeyrissparnaðar sem geri því betur kleift að haga öflun lífeyrisréttinda sinna í samræmi við aðstæður sínar, t.d. getur fólk búið í haginn og dregið úr vinnu fyrir með því að nýta sér töku séreignarsparnaðar upp úr 60 ára aldri. Í þriðja lagi séu það mikilvæg hliðaráhrif þessarar þróunar og þeirrar umræðu, sem fylgt hefur í kjölfar gildistöku lífeyrislaganna, að fólk er betur meðvitað um gildi lífeyrisréttinda almennt.

Við þessi atriði má einnig bæta að viðbótarlífeyrissparnaðurinn dregur úr líkum þess að lífeyrisþegar taki tryggingabætur frá hinu opinbera vegna tekjutenginga. Þannig er

sparnaðurinn til þess fallinn að efla almannatryggingakerfið þegar til lengdar lætur. Þessi tegund sparnaðar mun þó sennilega ekki hafa áhrif á snemmtöku lífeyris strax þar sem sjóðirnir þurfa tíma til að byggjast upp.

Annar sparnaður

Aukin fjölbreytni og samkeppni í fjármálaþjónustu hér á landi á síðustu árum hefur leitt til þess að einstaklingum bjóðast fleiri sparnaðar- og eignaávöxtunarleiðir en áður. Þessi sparnaður nær vitanlega eingöngu til þeirra sem sjá sér fært að ráðstafa hluta launatekna sinna með þessum hætti en samkvæmt eftirlaunakönnun Hagfræðistofnunar og IMG-Gallups höfðu um 42% Íslendinga á aldrinum 55–75 ára gert sérstakar fjárhagslegar ráðstafanir til að búa í haginn fyrir starfslok.

Fjármálaþjónustufyrirtæki, sem bjóða lífeyristryggingar, innheimta lögboðið lífeyrisiðgjald af sjóðfélögum og fer með töku þess lífeyris eins og að framan greinir, að hún getur hafist við 65 ára aldur. Úttekt bundinnar séreignar er háð skilyrðum um að hún eigi sér stað á tilteknu árabili eða fram til 85 ára aldurs. Svokölluð frjáls séreign eða séreignarsparnaður umfram lögboðið lágmark er hins vegar til ráðstöfunar fyrr eða við 60 ára aldur.

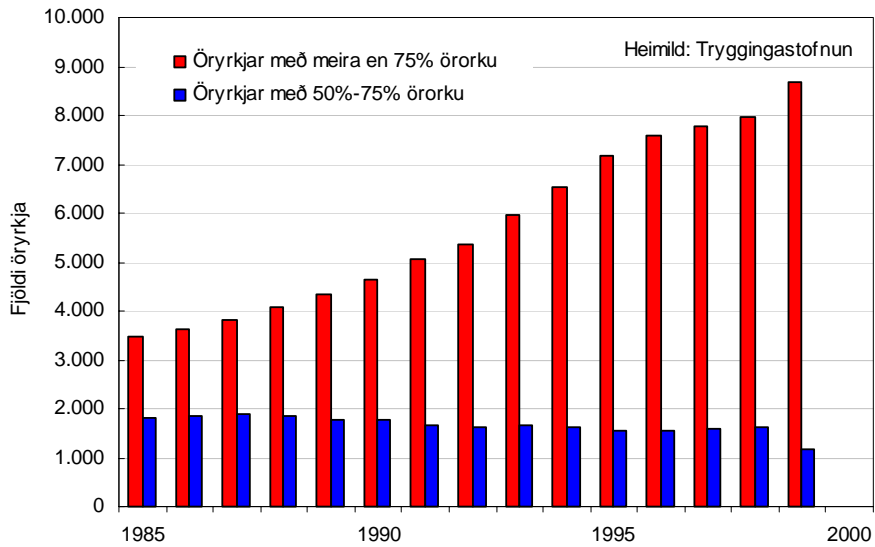
Örorkubætur

Örorkubætur hafa í mörgum löndum gert eldri starfsmönnum kleift að yfirgefa vinnumarkað fyrir hefðbundinn eftirlaunaaldur. Starfsmenn, sem unnið hafa líkamlega erfiða vinnu, eru oft slitnir þegar líður að starfslokum og ráða stundum illa við starfið. Þar sem ekki eru fyrir hendi úrræði fyrir eldri starfsmenn til að setjast í helgan stein er algengt að þeir séu skráðir sem öryrkjar til að tryggja þeim rétt til örorkubóta sem brúar bilið frá starfi á almenn eftirlaun. Einnig er algengt að eldri starfsmenn, sem hafa verið atvinnulausir í langan tíma, fari á örorkubætur þar til eftirlaunaaldri er náð.¹ Í eftirlaunakönnun Hagfræðistofnunar-Gallups kemur fram að af þeim sem hafa yfirgefið vinnumarkað fyrir almennan eftirlaunaaldur hafa um 30% gert það vegna heilsufarsástæðna.

Í mörgum löndum eru almenn eftirlaun skert ef starfsmaður hefur flýtt töku eftirlauna. Örorkuþegar fá hins vegar í flestum tilfellum óskert eftirlaun þegar almennum eftirlaunaaldri er náð. Þá eru örorkubætur í mörgum löndum hærrí en lífeyrir til þeirra sem flýta eftirlaunatöku. Bæði þessi atriði skapa hvata hjá starfsmönnum sem vilja yfirgefa vinnumarkað fyrir til að reyna að komast á örorkubætur fremur en á hefðbundin eftirlaun með skerðingu, sennilega er þessu þó ekki svona farið hér á Íslandi. Á 3. mynd má sjá þróun fjölda örorkuþega á Íslandi tímabilið 1985–99.

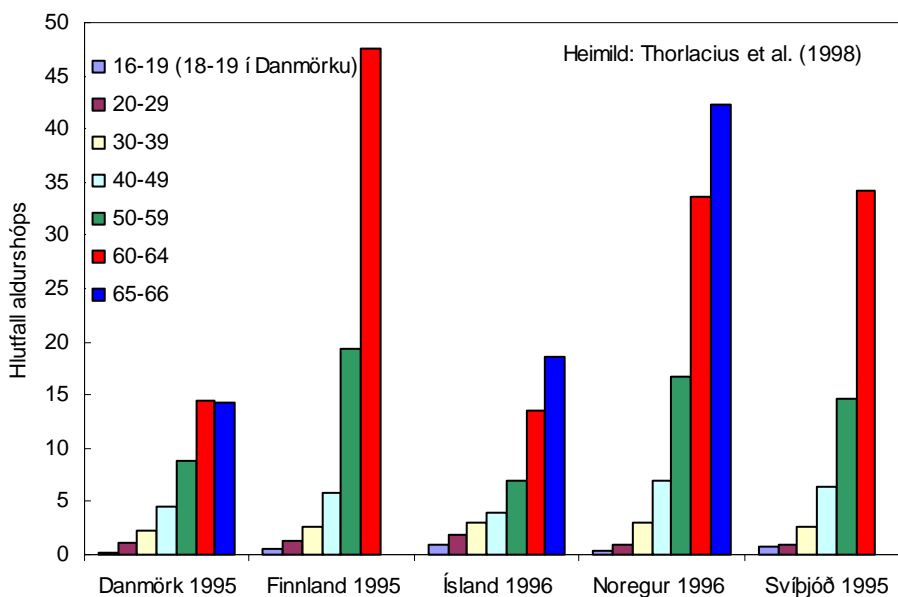
¹ Sjá t.d. Tryggva Þór Herbertsson (2001), *Why Icelanders Do Not Retire Early*, Pensionsforum, Stokkhólmi og Tryggva Þór Herbertsson, Peter Orszag og J. Michael Orszag (2000), *Retirement in the Nordic Countries: Prospects and Proposals for Reform*, skýrsla til Norrænu ráðherranefndarinnar (ECOFIN), TemaNord No. 2000:548, Norræna ráðherranefndin, Kaupmannahöfn.

Mynd 3. Fjöldi öryrkja með meira en 50% örorku samkvæmt skrá Tryggingastofnunar, 1985-99



Myndin sýnir að fjöldi örorkuþega hefur nær þrefaldast síðan um miðjan níunda áratuginn sem gæti fljótt á litið bent til þess að örorkubætur séu notaðar til að hverfa af vinnumarkaði. Ef hins vegar haft er í huga að íslensku þjóðinni hefur fjölgað um 40 þúsund manns á tímabilinu er fjölgunin hlutfallslega ekki jafnmikil – hlutfall örorkuþega, sem nutu fullra bóta, hafði tvöfaldast í hlutfalli við heildarmannfjöldann. Þá hefur reglum um töku lífeyris verið breytt þannig að stærri hluti öryrkja nýtur fullra bóta í dag en áður (88% öryrkja nutu fullra bóta árið 1999 í samanburði við 65% árið 1985). Einnig ber að hafa í huga að aldurssamsetning þjóðarinnar breyttist á tímabilinu á þann hátt að hún eltist en eldri þjóðir hafa hlutfallslega fleiri öryrkja en ungar þjóðir því að líkurnar á örorku hækka með aldri. Á 4. mynd er örorka eftir aldurshópum á Norðurlöndunum borin saman.

Mynd 4. Hlutfall aldurshóps sem þiggur 75% örorkubætur eða meira á Norðurlöndunum



Greinilegt er af myndinni að örorkulíkur hækka með aldri. Myndin sýnir einnig að það er gríðarlegur munur á hlutfallslegum fjölda öryrkja milli Norðurlandanna. Munurinn er óverulegur í aldurshópunum 16–49 ára en eftir það verður munurinn sláandi. Til dæmis eru 3,5 sinnum fleiri öryrkjar í aldurshópnum 60–64 ára í Finnlandi en á Íslandi og 2,5 sinnum fleiri í Svíþjóð og Noregi. Það er erfitt að leggja trúnað á að munur á örorku sé svo mikill í raun þar sem þjóðirnar allar eru fremur einsleitar, lífslíkur svipaðar og efnahagur, að atvinnuleysi undanskildu, svipaður. Því virðist auðveldlega vera hægt að draga þá ályktun að Finnar, Svíar og Norðmenn noti örorkubætur í ríkum mæli til að hverfa fyrr af vinnumarkaði en Íslendingar og Danir síður. Þennan mun má sennilega skýra með því að örorkubætur eru mun ríflegri í fyrrnefndu löndunum en þeim síðarnefndu.

Í 3. töflu má sjá orsakir þess að fólk hverfur af vinnumarkaði og á örorkubætur, gögnin eru fengin frá Sameinaða lífeyrissjóðnum, en um 4% virkra sjóðfélaga þar þiggja örorkubætur. Til samanburðar þáðu um 4,5% virkra sjóðfélaga hjá VR örorkubætur árið 2001, 11,8% hjá Lífeyrissjóðnum Framsýn og 23% hjá Lífeyrissjóði sjómanna en um 42% lífeyrisútgjalda þeirra fara til greiðslu örorkubóta.

Tafla 3. Nýir örorkulífeyrisþegar eftir orkutaps

	1997	1998	1999	2000	2001	1997-01
Vinnuslys og önnur slys, atvinnusjúkdómar	10%	31%	7%	16%	9%	15%
Hjarta-, æða- og lungnasjúkdómar	19%	15%	19%	14%	25%	18%
Stoðkerfis- og gigtarsjúkdómar	21%	15%	26%	34%	14%	22%
Geð- og þunglyndissjúkdómar	14%	10%	7%	18%	29%	16%
Áfengis- og vímuefnasýki	3%	0%	4%	4%	4%	3%
Annað (MS, krabbam., heilablóðf. ofl.)	33%	29%	36%	14%	19%	26%
Samtals:	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Heimild: Sameinaði lífeyrissjóðurinn

Eins og sést í töflunni er algengast að fólk hefji töku örorkubóta vegna stoðkerfis- og gigtarsjúkdóma sem bendir til þess að fólk hverfi af vinnumarkaði vegna þess að líkaminn sé farinn að gefa sig. Þá er algengt að fólk hverfi af vinnumarkaði vegna hjartasjúkdóma og geðraskana. Í 4. töflu má sjá að langalgengast er að fólk hefji töku lífeyris á aldursbilinu 50–67 ára sem styður tilgátuna um að fólk hverfi af vinnumarkaði vegna slits og þreytu.

Tafla 4. Nýir örorkulífeyrisþegar eftir aldri við upphaf orkutaps

	1997	1998	1999	2000	2001	1997-01
16-29 ára	0%	10%	3%	5%	4%	4%
30-39 ára	14%	14%	7%	18%	13%	13%
40-49 ára	21%	24%	22%	21%	31%	24%
50-59 ára	29%	34%	36%	33%	26%	32%
60-67 ára	36%	19%	32%	24%	27%	27%
Samtals:	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Heimild: Sameinaði lífeyrissjóðurinn

Mikilvægt er að reyna að hjálpa fólki aftur út á vinnumarkað með endurhæfingu og endurmenntun.

Úrræði til að hjálpa fólki aftur út á vinnumarkað

Frá byrjun árs 2000 hefur verið í gangi hér á landi tilraun sem miðar að því að hjálpa öryrkjum aftur út á vinnumarkað. Verkefnið er á vegum Janusar endurhæfingar ehf. og felur það í sér samvinnu mennta- og heilbrigðiskerfis í atvinnuendurhæfingu við að koma

einstaklingum aftur út í atvinnulífið. Hjá fyrirtækinu starfa iðjuþjálfar, félagsráðgjafi, sjúkraþjálfari og læknir. Einnig starfar sálfræðingur og nokkrir kennarar Iðnskólans í Reykjavík sem verktakar hjá fyrirtækinu, auk annarra sérfræðinga, allt eftir þörfum hverju sinni.

Þátttakendur þiggja yfirleitt annaðhvort endurhæfingarlífeyri eða örorkubætur. Almennt hefur fólkið horfið af vinnumarkaði í kjölfar slysa, sjúkdóma eða annarra áfalla og hefur ekki þrek til að komast aftur út á vinnumarkað. Andlegt og líkamlegt ástand er yfirleitt slæmt, t.d. eru sumir með verki allt upp í 9,1 á verkjaskala þar sem versti verkur er 10 eða heilsutengd lífsgæði allt niður í 2 þar sem heilbrigður Íslendingur er með um 50 í einkunn. Í upphafi verkefnisins voru inntökuskilyrðin ekki eins skýr og þau eru nú en í dag er þess krafist að þátttakandinn óski þess að komast aftur út á atvinnumarkaðinn, setji sér skýr markmið þar að lútandi og engir alvarlegir sjúkdómar eða fyrirhugaðar aðgerðir séu því til fyrirstöðu.

Boðið upp á tvær endurhæfingarleiðir. Teknir eru inn 24 þátttakendur á ári, 12 á hvorri önn. Þeir fylgja stundaskrá þar sem einungis þátttakendur frá Janusi endurhæfingu eru nemendur. Einnig er mögulegt að blanda inn öðru námi í Iðnskólanum að vissum skilyrðum uppfylltum. Hins vegar er boðið upp á endurhæfingu þar sem þátttakandinn er ótengdur Iðnskólanum.

Öllum þátttakendum er fylgt eftir hverja önn en það felur í sér áframhaldandi stuðning við einstaklinginn hvort sem hann er í atvinnu, námi eða í áframhaldandi endurhæfingu. Stuðningurinn er í formi hóptíma í heilsu- og sjálfseflingu, einstaklingsviðtölum, heimilis- og/eða vinnustaðaathugunum, allt eftir þörfum einstaklingsins.

Fram til áramótanna 2000–2001 hafa alls 40 þátttakendur hafið endurhæfingu, 12 af þeim eru nú í atvinnu á almennum vinnumarkaði, 7 stunda nám í Iðnskólanum í Reykjavík eða Hafnarfirði, 3 eru í atvinnuleit, 4 hafa þurft á öðrum úrræðum að halda, 4 eru áfram í endurhæfingu og 10 hafa hætt endurhæfingu. Aldursdreifing þátttakenda er 24–57 ár (meðaltal 36,5 ár). Þeir hafa verið frá vinnu að meðaltali í 2,9 ár (1–11 ár). Hópurinn, sem byrjaði haustið 2001, hafði verið mun styttri tíma frá vinnu en fyrri hópar eða 17 mánuði að meðaltali. Kynjaskiptingin var 12 konur og 28 karlar.

Starfsemin er þátttakandanum að kostnaðarlausu og byggist á þjónustusamningum við ýmsar stofnanir. Þeir lífeyrissjóðir sem gert hafa samning við Janus endurhæfingu eru Lífeyrissjóðurinn Framsýn, Lífeyrissjóður sjómanna, Lífeyrissjóður Vestfjarða, Lífeyrissjóður Vestmannaeyja, Sameinaði lífeyrissjóðurinn og Söfnunarsjóður lífeyrisréttinda. Frá upphafi og til síðustu áramóta hafa þátttakendur frá lífeyrissjóðum verið rúmlega helmingur eða samtals 21. Þar af eru 8 þegar komnir í atvinnu, 3 í nám og 2 eru í atvinnuleit. Aðrir eru áfram á örorkubótum eða hafa þurft á öðrum úrræðum að halda.

Af hálfu starfsgreinafélaganna og talsmanna eldri borgara hefur verið lögð áhersla á að úrræði til sveigjanleika á vinnumarkaði séu nýtt og þróuð. Dæmið sem rakið er hér að framan sýnir að hægt er að koma fólki, sem vill aftur út á vinnumarkað, til hjálpar.

4. Efnahagur og staða eldri borgara á Íslandi

Almennur eftirlaunaaldur er allmisjafn í OECD-löndunum og víðast hvar er hann lægri en hér á landi, sjá 5. töflu.

Tafla 5. Eftirlaunaaldur karlmannna í OECD árið 1995

67 ára	Danmörk, Ísland, Noregur
66 ára	Írland
65 ára	Austurríki, Ástralía, Bandaríkin, Bretland, Finnland, Holland, Kanada, Lúxemborg, Portúgal, Spánn, Sviss, Svíþjóð, Þýskaland
62 ára	Grikkland, Ítalía, Nýja-Sjáland
60 ára	Belgía, Frakkland, Japan

Heimild: OECD

Almennur eftirlaunaaldur segir þó ekki alla söguna. Bæði er að mörg ríki hafa á undanförunum árum stefnt að hækkun eftirlaunaaldursins og eins er nærtækast að líta fremur til atvinnuþátttöku en opinberra viðmiða til að fá glöggan samanburð á starfslokaaldri eftir löndum. Við slíkan samanburð kemur í ljós að meðallengd starfsævi er mun lengri hér á landi en í öðrum OECD-ríkjum, eins og sjá má á 1. mynd og kostnaður við snemmtöku lífeyris endurspeglar. Dæmi þekkjast þó um að þjóðir ráðgeri að lækka eftirlaunaaldur frá því sem nú er. Danir ætla t.d. að lækka eftirlaunaaldur úr 67 árum í 65 ár og er það gert í sparnaðarskyni. Snemmtækinn lífeyrir og örorkubætur eru hærri en almenn eftirlaun og með því að lækka eftirlaunaaldurinn sparast mismunurinn.

Misjafnt er á milli landa hvort starfsmönnum er skylt að láta af störfum við einhvern tiltekinn hámarksaldur og fara á eftirlaun. Um er að ræða þrjár meginreglur í þessu sambandi: Í fyrsta lagi að banna tiltekinn hámarksaldur líkt og gert er t.d. í Bandaríkjunum, Nýja-Sjálandi og Ástralíu; í öðru lagi að leyfa fyrirtækjum að setja starfsmann á eftirlaun sama á hvaða aldri hann er líkt og gert er á Írlandi; í þriðja lagi að tilgreindur sé hámarksaldur eins og gert er í Kanada og gildir um opinbera starfsmenn á Íslandi. Tilskipun Evrópusambandsins um eftirlaunamál, sem nú er unnið að og verður innleidd árið 2006, er um margt óskýr hvað þetta atriði varðar en ljóst er að hún mun samræma reglur sem ríkja í Evrópu um starfslok starfsmanna.

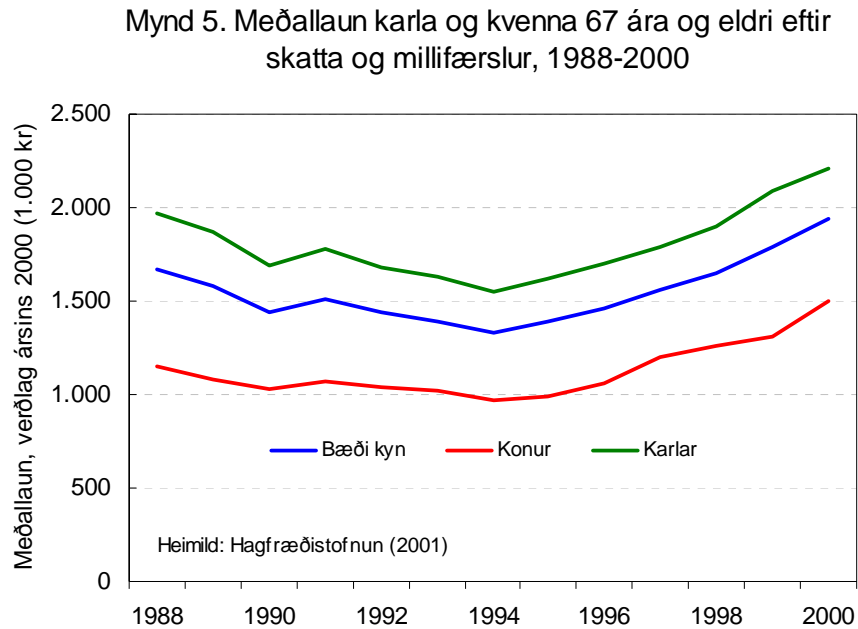
Í eftirlaunakönnun Hagfræðistofnunar-Gallups kemur fram að um 31% aðspurðra voru ekki á vinnumarkaði þegar þeir fóru á eftirlaun, 19,6% þeirra voru 54 ára eða yngri, rúm 45% á aldrinum 55–64 ára og rúm 35% 65 ára eða eldri. Ef hins vegar er litið til þeirra sem fóru á eftirlaun í beinu framhaldi af starfi kváðust rúm 19% hafa yfirgefið vinnumarkað á aldrinum 55–66 ára, rúm 29% á almenna eftirlaunaaldrinum 67 ára, 47,7% á aldursbilinu 68–70 ára og 3,7% voru eldri en 70 ára þegar þeir fóru á eftirlaun.

Um 54% kváðust hafa áhuga á að fara í minna krefjandi starf eða minnka starfshlutfall sitt í stað þess að fara á eftirlaun sem er athyglisvert í ljósi verkefnis þess sem nefndin stendur frammi fyrir. Þegar þátttakendur eru spurðir af hverju þeir geri ráð fyrir að þeir muni vinna lengur en til 67 ára aldur kváðust 35,6% mundu gera það til að bæta fjárhagsstöðu sína, 24,7% vegna þess að þeir byggju enn við góða heilsu, 23,3% vegna þess að þeir hefðu ánægju af starfi sínu og 16,4% nefndu aðrar ástæður. Þá voru þátttakendur spurðir að því hvort þeir kvíði því að fara á eftirlaun (eða hafi kviðið því). Um 84% svöruðu þessari spurningu frekar lítið, mjög lítið eða ekkert, rúm 7% í meðallagi og 9% frekar eða mjög mikið og er það athyglisvert í ljósi þess að 57% aðspurðra kváðust ekki vita (eða ekki hafa vitað) hvað þeir fengju í eftirlaun. Fjárhagsleg afkoma virðist því ekki leika jafnmikið hlutverk og ætla mætti. Þegar fólk er spurt hvort það sé sátt eða ósátt við lífskjör sín segjast 69% sáttir, 12% hvorki né

og 19% ósáttir og er ekki marktækur munur á svörum eftir aldri aðspurðra. Í ljósi þessa er athyglisvert að velta fyrir sér fjárhagslegri afkomu eftirlaunaþega á Íslandi.

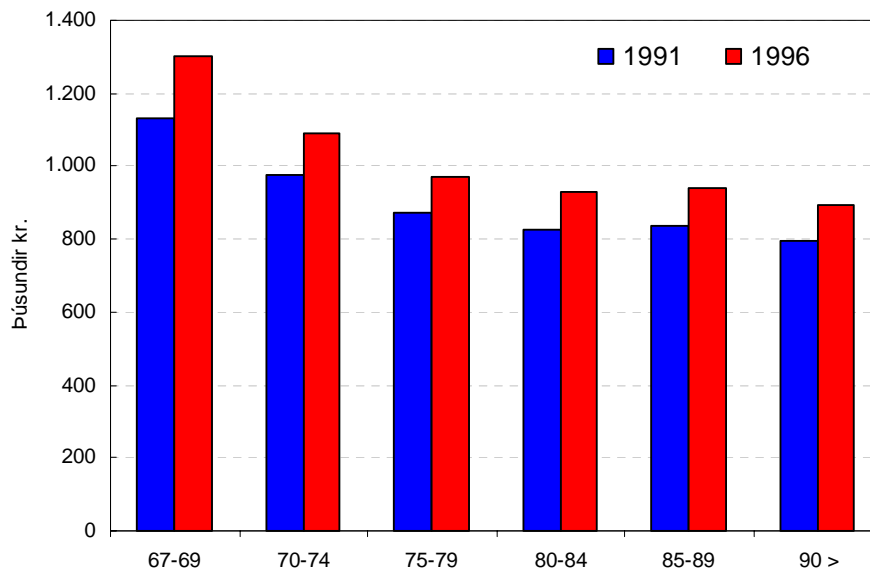
Fjárhagsleg afkoma

Á 5. mynd má sjá meðallaun karla og kvenna 67 ára og eldri eftir skatta og millifærslur.



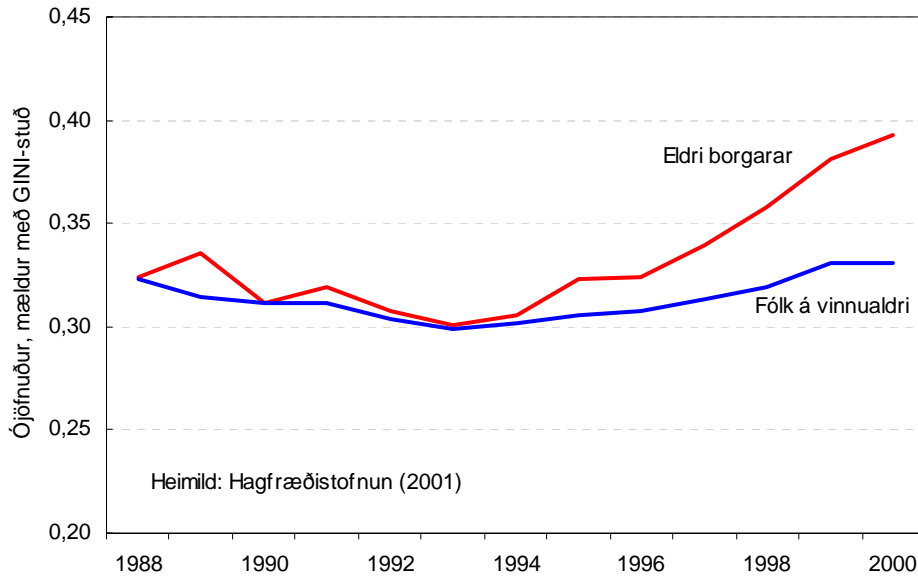
Af myndinni má sjá að ráðstöfunartekjur eldri borgara hafa vaxið mikið eftir miðjan síðasta áratug. Ef tekurnar eru síðan greindar nánar eftir aldursskeiðum, eins og gert er á 6. mynd sem sýnir heildartekjur árið 1991 annars vegar og 1996 hins vegar, má sjá að tekurnar fara lækkanði eftir því sem aldurinn færir yfir.

Mynd 6. Heildartekjur eftir aldri, 1991 og 1996



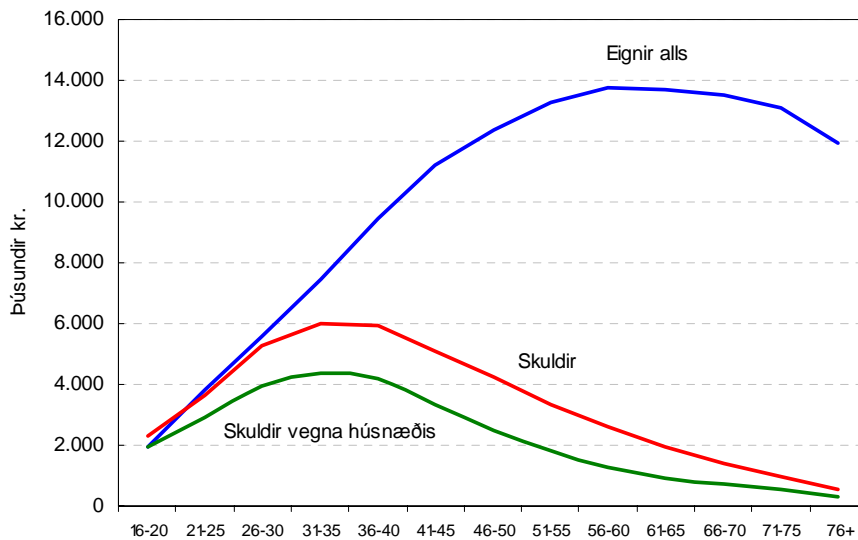
Ljóst er að tekjum eldri borgara er mjög misdreift. Sumir búa við bág kjör en aðrir eru með miklar tekjur. Á 7. mynd má sjá ójöfnuð tekna eldri borgara annars vegar og fólks á vinnumarkaði á aldrinum 25–64 ára.

Mynd 7. Ójöfnuður tekna eldri borgara og fólks á vinnuáldri, 1988-2000

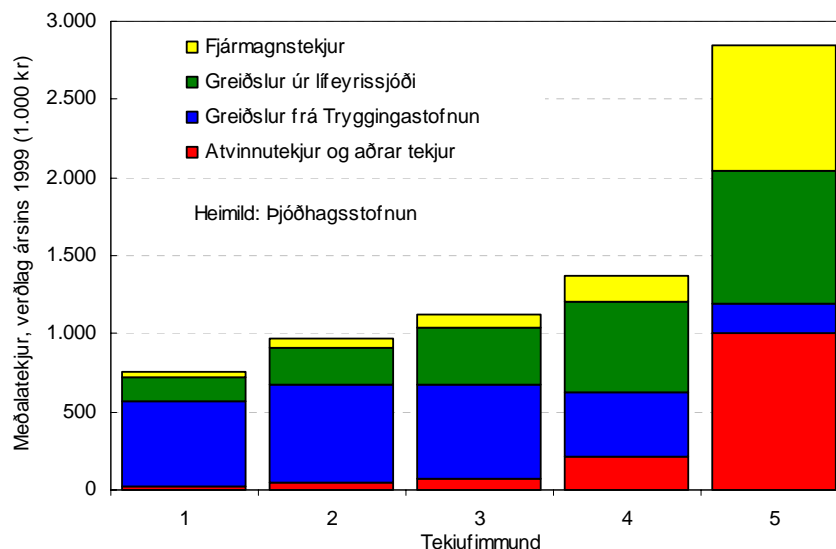


Myndin sýnir að ójöfnuður ráðstöfunartekna hópanna tveggja var mjög svipaður allt fram á miðjan tíunda áratuginn en þá jókst ójöfnuður hjá eldri borgurum. Að öllum líkindum má rekja þessa þróun annars vegar til þess að persónufrádráttur lækkaði að raunvirði og að launaskrið varð þannig að tekjulágir fóru nú að greiða skatta í meira mæli en áður en þó fyrst og fremst til þess að mikill uppgangur varð á fjármagnsmörkuðum um miðjan áratuginn og eldri borgarar fengu mikinn hluta tekna sinna af eignum. Mynd 8 sýnir samband aldurs og eigna en 9. mynd hvaðan tekjur eldri borgara koma, skipt eftir fimmundum.

Mynd 8. Eignir og skuldir hjóna eftir aldri eiginmanns árið 1999



Mynd 9. Samsetning tekna eftirlaunabega árið 1999



Eins og sést á 8. mynd vex hrein eign hjóna allt til sjötugs en þá fer að ganga á þær þegar lífifbrauðið er fjármagnað með sparnaði í stað vinnutekna áður. Í eftirlaunakönnun Hagfræðistofnunar-Gallups kemur fram að rúm 42% aðspurðra höfðu gert að auki fjárhagslegar ráðstafanir aðrar en að greiða hefðbundið framlag í lífeyrissjóð til að búa í haginn fyrir starfslok. Af þeim höfðu flestir nýtt sér möguleika á viðbótarlífeyrissparnaði, eða 45%, 32% höfðu fjárfest í hlutabréfum, rúm 31% lagt inn á bankabók, rúm 17% keypt ríkistryggð verðbréf, um 15% fjárfest í fasteignum, rúm 12% keypt verðbréf eða hlutdeild í verðbréfasjóðum og 5,6% höfðu gert aðrar ráðstafanir. Jafnframt kemur fram í könnuninni að rúm 90% aðspurðra segjast eiga íbúðina, sem þeir búa í, og þar af eiga 44% hana skuldlausu.

Þegar samsetning tekna er skoðuð, sjá 9. mynd, sést að umtalsverður hluti tekna tekjuhæstu 20% ellilífeyrisþega kemur af eignum. Þetta samspil minnkandi raunvirðis persónufrádráttar og mikillar aukningar tekna af fjármagni í kjölfar mikils uppgangs hlutabréfamarkaða á síðasta áratug leiddi til þess að tekjur hinna best settu uxu hraðar en hinna verst settu sem leiddi til þess að ójöfnuður meðal eldri borgara jókst eins og sést á 7. mynd. Að öllum líkindum hefur hrun hlutabréfamarkaða og þar með lækkun fjármagnstekna leitt til þess að ójöfnuður hefur aftur minnkað.

Ljóst er af þessum niðurstöðum að fjárhagsleg afkoma fólks er allmismunandi. Í eftirlaunakönnuninni kemur fram að um 52% aðspurðra telja sig komast vel eða mjög vel af fjárhagslega, um 30% í meðallagi vel og um 18% fremur illa eða mjög illa og er ekki marktækur munur á svörum eftir því á hvaða aldri aðspurðir eru. Jafnframt kemur fram að um 23% aðspurðra hafa þurft að nota sparifé sitt til framfærslu á síðastliðnum 12 mánuðum og um 11% aðspurðra hafa þurft að taka lán til að ná endum saman. Þá kemur í ljós að um 8% aðspurðra hafa lán sem eru í vanskilum, mest í yngsta aldurshópnum (55–59 ára) en minnst í þeim elsta (70 ára og eldri), eða einungis 2%. Athyglisvert er að um 69% aðspurðra eru frekar sáttir eða mjög sáttir við lífsskjör sín, 12% hvorki né og 19% ósáttir og þar af einungis 6% mjög ósáttir.

Samanburður við önnur lönd

Til að varpa ljósi á hlutfallslega stöðu eldri borgara á Íslandi miðað við stöðu félaga þeirra erlendis er gagnlegt að miða ráðstöfunartekjur þeirra við fólk á vinnualdri í sambærilegum tekjuhópi. Í töflu 6 má sjá hlutfallslegar ráðstöfunartekjur eldri borgara í nokkrum löndum OECD.

Tafla 6. Hlutfallslegar ráðstöfunartekjur 65 ára og eldri eftir tíundum miðað við meðalráðstöfunartekjur 18 til 64 ára í sambærilegum tíundum í nokkrum löndum OECD um miðjan tíunda áratuginn

Tíund	Ísland*	Bandaríkin	Bretland	Finland	Holland	Ítalía	Japan	Svíþjóð	Þýskaland	Meðaltal
1	171	80	76	101	83	128	72	89	102	100
2	103	78	69	83	77	92	73	84	90	83
3	91	77	66	78	74	86	75	81	84	79
4	83	78	64	75	72	81	77	80	82	77
5	76	78	64	73	74	78	77	79	80	75
6	70	81	65	72	77	76	78	79	79	75
7	66	83	67	72	80	76	81	79	78	76
8	66	94	72	72	82	77	84	83	79	79
9	68	83	67	73	80	77	87	79	81	77
10	83	94	72	75	82	75	94	83	79	82

Heimild: OECD og Þjóðhagsstofnun. *Ráðstöfunartekjur eins og þær koma fram hjá hverjum framteljenda nema hvað búið er að skipta fjármagnstekjum og fjármagnstekjuskatti jafnt á milli hjóna. Tölur fyrir Ísland eru fyrir árið 1999.

Til að átta sig á hvernig lesa skal töfluna er rétt að taka dæmi. Ef fyrsta tíund er skoðuð, þ.e. þeir 10% tekjuhæstu í hverju landi, sést að á Íslandi hafa þeir sem eru 65 ára og eldri 71% hærri ráðstöfunartekjur en 10% þeirra tekjuhæstu á aldrinum 18–64 ára (þ.e. 171–100). Þetta er mesti munur af þeim löndum sem til skoðunar eru en að meðaltali eru tekjurnar jafnar eins og sést í síðasta dálki töflunnar. Þannig virðast þrjár fyrstu tíundirnar á Íslandi, þ.e. 30% þeirra tekjuhæstu, hafa mun hærri tekjur en félagar þeirra í hinum löndunum. Sennilega má rekja þennan mikla mun til þess að gögnin fyrir hin löndin eru frá miðjum tíunda áratugnum þegar fjármagnsmarkaðir stóðu ekki jafnvel og í lok áratugarins sem íslensku gögnin ná til. Á heildina litið virðist hlutfallsleg tekjudreifing á Íslandi vera mjög sambærileg við það sem gerist og gengur í næstu þremur tíundum en staðan virðist vera verri í næstu tíundum þar á eftir, þá virðast þeir tekjulægstu hafa nokkuð góða innbyrðis stöðu ef miðað er við þá tekjulægstu á vinnumarkaði eins og seinasta línan í töflunni ber með sér.

5. Lífeyriskerfin á Norðurlöndunum

Kerfi til töku eftirlauna eiga sér langa sögu á Norðurlöndum en fyrstu lög um lífeyri voru sett í Danmörku árið 1891. Sambærileg lög voru sett árið 1909 á Íslandi og 1913 í Svíþjóð. Finnland og Noregur innleiddu ellilífeyri nokkuð seinna, eða á fjórða og fimmta áratug síðustu aldar. Miklar breytingar hafa orðið á lífeyrisgreiðslum frá því þær voru fyrst teknar upp. Að stofni til samanstendur eftirlaunakerfið á Norðurlöndum af grunnlífeyri, sem oft er tekjutengdur, tekjutengdum viðbótarlífeyri og starfstengdum lífeyri. Almennur eftirlaunaaldur á Norðurlöndunum er 65–67 ára, en oft er hægt að fara fyrr á eftirlaun gegn því að bætur séu skertar. Einnig er í flestum löndunum hægt að draga starfslok til 70 ára aldurs og eru starfsmenn þá verðlaunaðir með hærri bótum. Í Finnlandi er opinbera lífeyriskerfið og starfsgreinakerfið formlega samþætt en um slíkt er ekki að ræða í hinum löndunum. Flest kerfin miða við að starfsmenn með full réttindi setjist í helgan stein þegar eftirlaunaaldri er náð og fá lífeyri sem nemur um 60%–70% af launum við starfslok. Einkalífeyriskerfið, oft kallað þriðja stoðin, á Norðurlöndunum byggist í flestum tilfellum á hlutdeildareign í sjóðum og fer lífeyririnn þá algjörlega eftir framlagi hvers einstaklings og ávöxtun sjóðanna. Þessi sjóðir eru að mestu leyti í umsjá innlendra tryggingarfélaganna.

Til að mæta breyttri aldurssamsetningu þjóðanna hafa flest norrænu löndin umbylt lífeyriskerfum sínum. Frekari aðgerða er þó þörf ef kerfin eiga að verða að fullu sjálfbær. Árið 1998 voru útgjöld hins opinbera til greiðslu elli- og örorkulífeyris, sem ekki er starfstengdur, 8,8% af vergri landsframleiðslu í Danmörku, 5,7% í Finnlandi, 3,3% á Íslandi, 7,8% í Noregi og 10,7% í Svíþjóð. Mishá framlög endurspegla mismunandi aldurssamsetningu og fyrirkomulag lífeyriskerfa landanna en íslenska kerfið er t.d. að mestum hluta utan hins opinbera. Yfir 15% íbúa á Norðurlöndum munu hafa náð eftirlaunaaldri árið 2030 sem mun leiða til enn frekari hækkunar þessara útgjalda í framtíðinni.

5.1 Ástæður aukins þrýstings á lífeyriskerfin

Þeir þrír meginþættir, sem áhrif hafa á kostnað við lífeyriskerfi, eru lýðfræði og ýmis atriði tengd hagfræði og lögfræði.

Lýðfræðiþróun

Á næstu áratugum mun aldurssamsetning Norðurlandabúa breytast og hlutfall ellilífeyrisþega af heildarmannfjölda vaxa hraðar en hjá nágroñnum þeirra í Evrópu. Fyrir vikið mun framtíðarkostnaður við lífeyriskerfin á Norðurlöndum aukast hraðar en annars staðar í Evrópu.

Fólksfjöldaspár gefa til kynna að aukinn kostnaður vegna breyttrar aldurssamsetningar verði ekki tímabundið vandamál, sem muni hverfa þegar stóra „barnakynslóðin“ verður fallin frá um 2050, eins og oft er haldið fram heldur sé um framtíðarvanda að ræða. Þetta er mikilvægt að hafa í huga þegar aðgerðir til úrbóta eru undirbúnar. Ef kostnaður vegna öldrunar væri skammtímavandamál þá mætti byggja upp sjóð til að fjármagna kostnaðinn vegna öldrunar „barnakynslóðarinnar“. Þetta hefur verið gert bæði í Svíþjóð og Noregi. Þessi leið er hins vegar ófær ef gert er ráð fyrir að kostnaðaraukinn sé varanlegur vegna lakkandi dánar- og fæðingartíðni eins og spár gera ráð fyrir. Til að taka á þessum vanda þyrfti því að breyta sjálfu lífeyriskerfinu.

Hagræn atriði

Þau hagrænu atriði, er valda munu auknum þrýstingi á norrænu lífeyriskerfunum, snúa einkum að skipulagi vinnumarkaða og atvinnustigi. Á síðustu árum hefur það færst í vöxt að starfsfólk fari á eftirlaun áður en það nær almennum eftirlaunaaldri. Á sama tíma hefur

meðalævi bæði karla og kvenna lengst verulega. Þessir tveir þættir munu leiða til mun fleiri eftirlaunaára en áður hafa þekkt og þá um leið til aukins kostnaðar við lífeyriskerfið.

Til að mæta auknu atvinnuleysi á 8. og 9. áratug síðustu aldar var gripið til þess ráðs á Norðurlöndum að auðvelda fólki að fara snemma á eftirlaun. Þetta leiddi til þess að atvinnuþátttaka minnkaði, t.d. í Finnlandi og nú nýverið í Noregi. Þrátt fyrir að þróunin í átt til snemmtækis lífeyris hafi verið svipuð á Norðurlöndunum hefur vinnumarkaðsþátttaka verið mjög mismunandi. Atvinnuþátttaka eldri starfsmanna hefur t.d. verið hvað hæst í heiminum á Íslandi eins og fjallað var um hér að framan.

Snemmtekinn lífeyrir minnkar framleiðslugetu þjóðanna, lækkar skattstofn og leggur auknar byrðar á fjármál hins opinbera og lífeyriskerfin. Annað vandamál tengt snemmteknum lífeyri er örorka. Um leið og dánarlíkur hafa minnkað hafa örorkulíkur (þ.e. líkurnar á því að verða öryrki) ekki minnkað jafnmikið. Þar sem örorkulíkurnar hækka með aldri og þjóðirnar eru að eldast hefur öryrkjum fjölgað. Líklegt er að öryrkjum muni fjölga mjög næstu 30 árin og að útgjöld vegna þessa málaflökks muni þar af leiðandi aukast í framtíðinni.

Lagaleg atriði

Í þriðja lagi má rekja hluta af hækkun kostnaðar við lífeyriskerfin til ýmissa lagalegra þátta, sem oft má reyndar einnig telja hagræna. Sem dæmi um þetta má nefna að lög og reglugerðir geta haft sömu áhrif á hvata til vinnumarkaðsþátttöku og tekjutengdar bætur. Viðbótarlífeyrir er hugsanlega það svið sem stjórnvaldsáskvarðanir geta haft hvað mest áhrif á. Algengt er að viðbótarlífeyrir sé í formi lífeyrisreiknings sem einstaklingar stofna til að safna til elliáranna. Á flestum Norðurlandanna hafa verið settar ýmsar reglugerðir, ýmist meðvitað eða ómeðvitað, sem verja innlend fyrirtæki fyrir erlendum keppinautum, t.d. byggjast flestir frjálsir lífeyrissjóðir á því að hagnaður sjóðanna er jafnóðum endurfjárfestur. Slíkir sjóðir eru ekki gagnsæir fyrir viðskiptavininn þar sem erfitt er að sjá hver umsýslukostnaðurinn er. Þá eru reglur um sjóðina mismunandi milli landa sem tryggir aðstöðu innlendra fyrirtækja og eykur kostnað viðskiptavinanna. Kostnaðurinn, sem rekja má til laga og reglugerða, getur verið gífurlegur og leiðir hann til lægri ellilauna en ella. Kostnaður umsýslufélaga í Finnlandi og Noregi, þar sem hann er hæstur, er allt að 3% af eignum í umsýslu en 0,1% í Danmörku þar sem kostnaðurinn er lægstur.

Þótt hægt sé að bæta nokkra þætti lífeyriskerfa hinna norrænu landa þá eru mörg dæmi um vel hönnuð og góð kerfi í löndunum. Þar má nefna FlexJob-áætlunina í Danmörku sem er ætlað að minnka kostnað vegna örorku og hvetja einstaklinga með skerta starfsorku til vinnu. Annað dæmi er sænska PPM-kerfið sem hefur hvatt erlenda aðila til að bjóða upp á leiðir til lífeyrissparnaðar með litlum kostnaði fyrir starfsmenn og hið opinbera. Mikil atvinnuþátttaka eldri starfsmanna á Íslandi, sem kemur fram í mikilli framleiðslugetu og litlum kostnaði, er til fyrirmyndar. Einnig er athyglisvert að þegar Finnland varð aðili að evrópska myntsamstarfinu var búinn til sérstakur sveiflujöfnunarsjóður sem atvinnurekendur greiddu tiltekið hlutfall af launagreiðslum í. Stærð sjóðsins breytist eftir árferði og námu framlög í hann t.d. 1,4% af launum árið 2000. Sjóðnum er sérstaklega ætlað að takmarka ókosti þess fyrir Finnland að vera innan hins evrópska myntsvæðis. Sjóður sem þessi gæti vel þjónað því hlutverki að bregðast við óvæntum áföllum í mannfjöldapróun.

Jafnvel þó atvinnuþátttaka sé nokkuð mikil meðal eldri starfsmanna á Norðurlöndunum er snemmtekinn lífeyrir vaxandi vandamál. Í mörgum tilfellum geta starfsmenn hætt á mjög hagstæðum kjörum – tryggingafræðilegar leiðréttingar eru ekki nægjanlegar til að bæta upp lækkun á skatttekjum hins opinbera vegna hvarfs starfsmanns af vinnumarkaði. Til að snemmtekinn lífeyrir hafi ekki áhrif á fjármál hins opinbera þarf að skerða rétt starfsmanna sem hætta fyrir eftirlaunaaldur meira en getur talist tryggingafræðilega sanngjarnt. Að auki má benda á að danska FlexJob-leiðin hefur reynst vel til að fá eldri starfsmenn aftur út á vinnumarkaðinn. Reynsla Dana gæti verið sérstaklega athyglisverð fyrir Finna og Norðmenn. Jafnframt er brýnt að starfsmenn, sem búa yfir fullri starfsorku, geti unnið svo lengi sem þeir

kjósa. Þetta mætti gera með því að umbuna starfsmönnum sem kjósa að seinka eftirlaunatöku sérstaklega.

Í þessum kafla er norrænu lífeyriskerfunum lýst, sérstaklega með tilliti til sveigjanlegra starfsloka. Hafa ber í huga að þróun aldurssamsetningarinnar er varanleg en ekki tímabundin og með því að auka sjóðssöfnun, letja launþega til að fara á eftirlaun og hlúa að myndun viðbótarlífeyris má létta enn frekar þær byrðar sem fyrirsjáanleg fjölgun eftirlaunþega og lengri meðalævi munu leggja á starfandi hluta þjóðanna.

Hér á eftir fylgir lýsing á lífeyriskerfum Norðurlandanna, hverju um sig.

5.2 Danmörk

Í Danmörku geta starfsmenn nú sest í helgan stein þegar þeir ná 67 ára aldri en eftirlaunaaldurinn lækkar í 65 ár frá og með 1. júlí 2004. Vegna þess hve margir fara á eftirlaun fyrir 67 ára aldur og snemmtækinn lífeyrir er hlutfallslega hár mun eftirlaunakostnaður hins opinbera minnka við þessa aðgerð.

Almannatryggingar

Allir Danir fá greiddan út ellilífeyri þegar 67 ára aldri er náð, óháð tengslum sínum við vinnumarkaðinn. Almannatryggingarnar byggjast á tveim stöðum; grunnlífeyri (FP) með tekjutengdum viðbótarlífeyri sem fjármagnaður er með gegnumstreymisfyrirkomulagi og viðbótarlífeyri sem byggist á sjóðssöfnun (annars vegar eldra kerfi sem gengur undir heitinu ATP og hins vegar kerfi sem stofnsett var árið 1999 og er kallað SP).

ATP-kerfinu var komið á fót árið 1964 og því tilheyra allir starfsmenn sem vinna meira en 9 tíma á viku. Iðgjöld í sjóðinn byggjast á föstu árlegu gjaldi sem starfsmenn (895 danskar krónur) og atvinnurekendur (1.789 danskar krónur) greiða. Samanlögð iðgjöld atvinnurekenda og launamanna nema um 1% af heildarlaunum í Danmörku. ATP-sjóðurinn er einn af stærstu lífeyrissjóðum Evrópu, sem eru í umsjón hins opinbera, og nema eignir hans um 25% af landsframleiðslu í Danmörku.

Iðgjöld í SP-kerfinu nema um 1% af heildarlaunum. Eftirlaun í kerfinu eru greidd þannig að við 67 ára aldur (65 ára eftir 2004) fá eftirlaunþegar 10 ára árgreiðslusamning (e. annuity). Virði árgreiðslunnar er ekki tekjutengt og allir eftirlaunþegar sem hafa verið í fullu stafi fá sömu bætur.

Starfsgreinasjóðir

Um 95% starfsmanna í fullu starfi á aldrinum 41–50 ára hafa einhvers konar lífeyrisfyrirkomulag sem oftast er tengt þeirri starfsgrein sem viðkomandi starfar í og er í umsjón tryggingafélags. Þessi mikla þátttaka er þó tiltölulega ný af nálinni. Ekki eru neinar reglur um hvenær skuli hefja töku eftirlauna þó algengast sé að þau séu tekin við 67 ára aldur.

Opinberir starfsmenn í Danmörku eru annaðhvort launaðir samkvæmt lögum um opinbera starfsmenn (d. tjenestemænd) eða samkvæmt kjarasamningi (d. overenskomstansatte). Báðir hóparnir fá greiddan ellilífeyri en fyrirkomulag lífeyrismála þeirra er ólíkt.

Viðbótarlífeyrissparnaður

Starfsmenn í Danmörku hafa rétt á að spara á lífeyrisreikninga og fá skattaávilnun eftir vissum reglum. Til að eiga rétt á skattafslætti þarf starfsmaður að undirgangast reglur sem kveða á um að lífeyririnn sé greiddur út á 10 ára tímabili þegar 60 ára aldri er náð. Reikningarnir eru í umsjón banka og tryggingafélaga.

Snemmttekinn lífeyrir

Nokkrar leiðir eru til að fara á eftirlaun fyrir 67 ára aldur í Danmörku og er meðaleftirlaunatökualdur um 61 ár.

Opinber starfsmaður, sem er launaður samkvæmt lögum, á rétt á ellilífeyri miðað við lok þess mánaðar þegar hann nær 60 ára aldri og er honum skylt að fara á eftirlaun við 70 ára aldur. Fyrir nokkra hópa opinberra starfsmanna, m.a. slökkviliðsmenn, flugumferðarstjóra, hermenn og lögglumenn, er starfslokaaldur lægri en 67 ár – ýmist 60 eða 63 ár.

Opinberir starfsmenn, sem fara á eftirlaun fyrir 67 ára aldur, fá sérstaka uppbót sem fellur niður þegar 67 ára aldri er náð. Ef starfsmaðurinn fer á eftirlaun fyrir 67 ára er lífeyririnn lækkaður um 0,5% fyrir hvert ár fyrir 67 ára aldur. Frádráttur nemur þannig 3,5% á ári ef hann fer á eftirlaun 60 ára, 3% ef hann fer á eftirlaun 61 árs og svo framvegis. Opinber starfsmaður skal – til þess að koma til greina varðandi þessa takmörkuðu skerðingu – undirrita yfirlýsingu um að hann muni ekki vinna umfram 200 stundir á ári. Ef hann vinnur meira en 200 stundir á ári ræðst frádrátturinn af því hve mörg ár viðkomandi starfsmaður hefur greitt í lífeyrissjóð. Frádráttur er frá 7–21% þegar farið er á eftirlaun 60 ára og milli 3–9% þegar farið er á eftirlaun 64 ára.

Samkvæmt nýju reglunum, sem öðlast gildi þann 1. júlí 2004, er frádrátturinn 10%, 7%, 4%, 3% og 2% á ári ef farið er á eftirlaun 60 ára, 61 árs, 62 ára, 63 ára og 64 ára Þessar frádráttarreglur eru óháðar vinnuframlagi starfsmanns á eftirlaunum.

Ekki er miðað við nein skyldumörk varðandi starfslokaaldur fyrir þá opinberu starfsmenn sem launaðir eru samkvæmt kjarasamningum. Hins vegar er oft fyrir hendi regla um að kjarasamningurinn gildi ekki um einstaklinga sem eru 70 ára eða eldri og margar stofnanir miða við 70 ára starfslokaaldur. Þeir sem eru launaðir samkvæmt kjarasamningi eiga möguleika á að fara á eftirlaun þegar þeir ná 60 ára aldri en þá með skertum bótum.

Eftirlaunakerfið í Danmörku hefur ekki innbyggða hvata til að starfsmenn setjist í helgan stein fyrir 67 ára aldur. Hins vegar var árið 1979 sett á fót kerfi sem gerir launþegum kleift að þiggja snemmttekinn lífeyri. Starfsmenn, sem hafa haft atvinnuleysistryggingu í 20 ár, geta fengið eftirlaun frá 60 ára aldri. Algengt er að láglaunafólk nýti sér þessa leið þar sem eftirlaun sem hlutfall af starfslokalaunum eru hlutfallslega há hjá þeim. Kerfinu var breytt árið 1999 til að minnka snemmtöku lífeyris og auka þannig framboð vinnuafis í Danmörku.

Í FP-hluta almannatryggingakerfisins er hægt að fara á eftirlaun frá 50 ára aldri ef heilsufar er bágborið. Einnig er tekið tillit til félagslegar aðstæðna í kerfinu. Um áramótin 1995–1996 var sérstöku kerfi, sem byggðist á tímabundnum eftirlaunum, lokað fyrir nýjum eftirlaunþegum.

Merkileg tilraun, sem kölluð hefur verið FlexJob, hefur verið gerð í Danmörku til að koma til móts við þarfir einstaklinga sem ekki standast samkeppni við aðra starfsmenn um atvinnu og vilja síður yfirgefa vinnumarkaðinn. FlexJob-áætlunin byggist á því að laun starfsmanna eru niðurgreidd að hluta af hinu opinbera og nema niðurgreiðslurnar $\frac{1}{3}$, $\frac{1}{2}$ eða $\frac{1}{3}$ af lágmarksalaunum starfsmanna í sambærilegu starfi. Starfsmenn geta nýtt sér þessa leið ef þeir hafa: a) varanlega skerta starfsorku, b) hafa ekki fengið örorkubætur og c) þegar öll ráð til að útvega viðkomandi venjulegt starf hafa verið reynd. Áætlunin er ný af nálinni en reynslan af henni hefur þegar sýnt að hægt er að forða starfsmönnum með litla framleiðni frá því að yfirgefa vinnumarkaðinn og fara á örorkubætur.

Tafla 7. Leiðir til að yfirgefa vinnumarkað snemma í Danmörku

Leið	Gjald- gengi, aldur	Skilyrði fyrir gjaldgengi	Er mögulegt að vinna áfram	Fjöldi bótaþega 1995, þúsund
1. Örorkubætur	18-66	Að lágmarki 50% örorka og efnahagsleg og félagsleg skilyrði	Að hluta	272
2. Hlutataka eftirlauna	60-66	Greitt til ATP í 10 ár og minnkun vinnu	Að hluta	5
3. Laun að loknu starfi	60-66	Langtímaatvinnuleysi og gæti þegið atvinnuleysisbætur	Takmarkað	117
4. Hlutataka launa að loknu starfi	60-66	Eins og að ofan og minnkun vinnu	Að hluta	1
5. Tímabundin snemmtaka eftirlauna	50-59	Eins og að ofan en vann til 60 ára	Takmarkað	45
6. Framlengdar atvinnuleysisbætur	50-59	50 ára þegar réttur til atvinnuleysisbóta hætti	Nei	Fáir

Heimild: Tryggvi Þór Herbertsson, J. Michael Orszag og Peter Orszag (2000), *Retirement in the Nordic Countries: Prospects and Proposals for Reform*, TemaNord 2000:548, Norræna ráðherranefndin, Kaupmannahöfn.

Samantekt

Almenn lífeyrisaldurinn í Danmörku er 67 ár en verður lækkaður í 65 ár árið 2004. Lækkunin mun leiða til sparnaðar fyrir hið opinbera þar sem hefðbundin eftirlaun eru lægri en snemmtækinn lífeyrir og meðaleftirlaunaaldurinn er einungis 61 ár.

Lífeyriskerfið byggist á eftirlaunum frá hinu opinbera – grunnbótum og tekjutengdum viðbótarlífeyri – starfstengdum lífeyri og valfrjálsum viðbótarlífeyrissparnaði með skattaávilnunum.

Nokkrar leiðir eru til að setjast í helgan stein fyrir 67 ára aldur. Algengasta leiðin, að frátöldum örorkubótum sem hægt er að fá vegna félagslegra aðstæðna, byggist á að starfsmenn, sem hafa greitt í atvinnuleysistryggingu, geta farið á eftirlaun við 60 ára aldur.

5.3 Finnland

Í Finnlandi geta landsmenn farið á eftirlaun 65 ára en margar leiðir eru þó til að hefja eftirlaunatöku fyrr. Finnland byggir í meginatriðum á þremur eftirlaunastodum; almannatryggingum (KELA) sem lögbundnar voru árið 1957, starfsgreinalífeyrissjóðum (EL-sjóðunum) sem stofnsettir voru árið 1962 og einkasparnaði. Árið 1998 fengu 77% eftirlaunaþega greiddar bætur frá fyrstu stöðunum tveim, 10% eingöngu úr þeirri fyrstu og 13% eingöngu úr annarri stöðinni. Einungis 7% starfsmanna nýta sér valfrjálsan viðbótarlífeyrissparnað en sú tala hækkar ört.

Almannatryggingar

Almannatryggingarnar tryggja lágmarkstekjur fyrir eftirlaunaþega sem ekki eiga rétt á eftirlaunum úr starfsgreinasjóðunum eða fá lág eftirlaun greidd úr þeim. Almannatryggingar greiða ellilífeyrir, örorku-, atvinnu- og dánarbætur og eru þær fjármagnaðar með framlagi atvinnurekenda og hins opinbera. Ellilífeyrir almannatrygginga er lítill, eða einungis 30–32% af ráðstöfunartekjum í Finnlandi, og eru hann tengd tekjum úr starfsgreinasjóðunum en ekki öðrum tekjum. Ekki er tekið tillit til tekna maka í kerfinu.

Starfsgreinasjóðir

Launþegar og sjálfstætt starfandi einstaklingar tilheyra starfsgreinasjóðum sem byggjast á skilgreindum bóttum (e. defined benefits) og sjá tryggingafélög oftast um umsýslu þeirra. Fjármögnun sjóðanna er blönduð þannig að hluti þeirra byggist á sjóðssöfnun og hluti á gegnumstreymisfyrirkomulagi. Sjóðirnir byggjast á einingafyrirkomulagi líkt og íslensku sjóðirnir. Fyrir hvert ár, sem iðgjald er greitt í fullu starfi, ávinnst 1,5% lífeyrisréttur á aldursbilinu 23–59 ára og 2,5% á aldursbilinu 60–64 ára. Full réttindi gefa um 56% af meðallaunum síðustu 10 ára í starfi og eru eftirlaunin verðtryggð með þróun neysluverðs (20% vægi) og launa (80% vægi). Eftirlaun eru að fullu skattskyld.

Viðbótarlífeyrissparnaður

Í Finnlandi eru tvær leiðir fyrir starfsmenn til valfrjáls viðbótarlífeyrissparnaðar; einstaklingsbundinn og hópbundinn. Hópbundni sparnaðurinn var innleiddur í stórum fyrirtækjum snemma á sjöunda áratugnum til að bæta eftirlaunakjör starfsmanna. Iðgjöldin eru nær eingöngu greidd af fyrirtækjunum og eftirlaunin eru fremur lítil eða aðeins 6% af heildargreiðslum starfsgreinalífeyrissjóðanna og hafa margir sjóðanna lokað fyrir nýjum félögum. Um 15% núverandi starfsmanna í einkageiranum munu njóta eftirlauna úr þessu kerfi í framtíðinni.

Einstaklingsbundinn lífeyrissparnaður, sem líftryggingafyrirtæki bjóða upp á, hefur hins vegar vaxið um 20% á ári undanfarin ár og nýta nú um 7% starfsmanna þessa leið. Árið 1999 minnkaði hið opinbera skattaívilnanir vegna þessarar tegundar sparnaðar þar sem nokkuð bar á að einstaklingar notuðu hann til að fara snemma á eftirlaun.

Snemmtekinn lífeyrir

Af Norðurlöndunum fimm er snemmtekin lífeyrir mesta vandamálið í Finnlandi en þar eru nokkrar leiðir færar fyrir opinbera starfsmenn til að fara fyrir á eftirlaun. Þær helstu eru:

- *Örorkubætur.* Rétt til örorkubóta er fremur einfalt að öðlast í Finnlandi. Bæturnar er hægt að fá á aldursbilinu 16–64 ára og byggjast þær á uppsöfnuðum lífeyrisréttindum.
- *Snemmtekinn lífeyrir.* Þessi tegund lífeyris er sérstök tegund örorkubóta sem einstaklingar á aldrinum 58–64 ára með skerta starfsorku geta fengið. Bæturnar eru þær sömu og hefðbundnar örorkubætur.
- *Atvinnuleysiseftirlaun.* Þessi tegund bóta er fyrir einstaklinga á aldrinum 60–64 ára sem hafa í hæsta lagi þegið atvinnuleysisbætur í tvö ár samfleytt áður en þeir fara á eftirlaun. Bæturnar eru um 55% af launum í síðustu launaðri vinnu.
- *Snemmtekin eftirlaun.* Hægt er að þiggja þessa tegund launa frá 60 ára aldri en þá eru eftirlaun minnkuð um 0,4% fyrir hvern mánuð sem farið er á eftirlaun fyrir 65 ára aldur. Þannig væru bætur skertar um 24% ef starfsmaður færi á eftirlaun við sextugt. Á sama hátt er starfsmaður verðlaunaður fyrir að halda áfram störfum eftir 65 ára aldur, um 1% á mánuði. Eftirlaunaþegi getur þó ekki hækkað eftirlaun í meira en 60% af meðallaunum síðustu 10 ára.
- *Hlutaeftirlaun.* Þessa tegund eftirlauna geta starfsmenn á aldrinum 58–64 fengið ef þeir skipta úr fullu starfi í hlutastarf. Um 9% allra eftirlaunaþega á aldrinum 55–64 ára þiggja þessa tegund eftirlauna.

Auk þessara leiða er sérstakur sjóður fyrir bændur. Í 8. töflu má finna samantekt á þeim leiðum sem færar eru til snemmtekins lífeyris í Finnlandi.

Tafla 8. Leiðir til að yfirgefa vinnumarkað snemma í Finnlandi

Leið	Gjaldgengi, aldur	Skilyrði fyrir gjaldgengi	Er mögulegt að vinna áfram?	Fjöldi bótaþega 1998, þúsund
1. Örorka	16-64	60% skert starfsorka og félagsleg skilyrði	Takmarkað	244.252
2. Hlutaörorka	16-64	40-60% skert starfsorka	Að hluta	
3. Einstaklingsbundin örorka	60-64	Skert starfsorka og á ekki rétt á hefðbundnum örorkubótum	Takmarkað	43.795
4. Snemmtaka eftirlauna	60-64	Engin	Ekki í sama starfi	58.462
5. Hlutataka lífeyris	58-64	Vinna 16-28 tíma á viku	Að hluta	10.924
6. Atvinnuleysisbætur	60-64	Atvinnulaus 60 ára	Takmarkað	49.389
7. Snemmtaka eftirlauna fyrir bændur	55-64	Þurfa að bregða búí	Ekki á búí	42.696

Heimild: Trygvi Þór Herbertsson, J. Michael Orszag og Peter Orszag (2000), *Retirement in the Nordic Countries: Prospects and Proposals for Reform*, TemaNord 2000:548, Norræna ráðherranefndin, Kaupmannahöfn.

Samantekt

Í Finnlandi eru starfsgreinalífeyrissjóðirnir og almannatryggingakerfið formlega sambætt. Árið 1998 fengu 77% eftirlaunaþega greidd eftirlaun úr báðum kerfunum, 10% eingöngu úr almannatryggingakerfinu og 13% eingöngu úr starfsgreinasjóðunum. Undanfarin ár hefur sparnaður á valfrjálssa lífeyrisreikninga með skattaávilnunum vaxið um 20% á ári og nýta nú um 7% starfsmanna sér þessa leið.

Fjölmargar leiðir eru til að hætta störfum fyrir hefðbundinn eftirlaunaaldur í Finnlandi. Af Norðurlöndunum fimm er lítil vinnumarkaðsþátttaka eldri starfsmanna mesta vandamálið í Finnlandi. Sennilega má rekja þetta til hins miklar atvinnuleysis á árunum 1990–1995 en í kjölfar þess var eldri starfsmönnum gert auðvelt fyrir að hverfa af vinnumarkaði og setjast í helgan stein.

5.4 Noregur

Eftirlaunakerfið í Noregi byggist í meginatriðum á gegnumstremiskerfi í umsjón hins opinbera sem allir Norðmenn tilheyra (NIS). Auk NIS-kerfisins er starfsgreinakerfi sem greiðir viðbótarlífeyri og tilheyra um 50% starfsmanna því. Valfrjálssir lífeyrisreikningar með skilgreindum bótum eru fyrir hendi í Noregi en hverfandi hluti starfsmanna nýtir sér þá.

Almannatryggingakerfið

Kerfið samanstendur af grunnbótum sem allir eiga rétt á og viðbótarlífeyri sem er tengdur ævitekjum viðkomandi. Einnig eru greiddar sérstakar bætur fyrir láglaunafólk og þá sem ekki hafa verið á vinnumarkaði. Eftirlaun í almannatryggingakerfinu jafna mjög eftirlaun Norðmanna. Þannig fær láglaunafólk yfir 100% af tekjum í eftirlaun en þeir hæst launuðu um 33% og er starfsgreinalífeyrir því mikilvægur fyrir þá tekjuhæstu. Reglurnar um iðgjaldagreiðslur eru flóknar og eru þær ekki tífundaðar hér. Þó má geta þess að iðgjöld standa ekki undir bótum og bætir ríkissjóður það sem upp á vantar. Í framtíðinni þegar gera má ráð fyrir að aldurssamsetning þjóðarinnar verði önnur en nú er hafa verið upp hugmyndir að nota

uppsafnaðan afrakstur af olíu, olíusjóðinn, til að standa straum af lífeyrisgreiðslum í framtíðinni.

Starfsgreinalífeyrir

Allir opinberir starfsmenn og um einn þriðji hluti starfsmanna í einkageiranum tilheyra starfsgreinalífeyrissjóðum. Í einkageiranum eru sjóðirnir tengdir fyrirtækinu sem starfsmaður vinnur hjá. Þeir eru valfrjálssir, byggjast á sjóðssöfnun, skilgreindum bótum og iðgjöld njóta skattaávilnana. Iðgjöld eru venjulega um 8% af launum og eru þau oftast greidd af fyrirtækinu. Sjóðir sveitarfélaganna byggjast, eins og sjóðir einkageirans, á sjóðssöfnun en sjóðir ríkisins byggjast á gegnumstreymiskerfi og eru fjármagnaðir beint af ríkissjóði. Sjóðir hins opinbera tryggja eftirlaun, að meðtöldum greiðslum frá almannatryggingum, sem nema um tveim þriðju af launum starfsmanna, en einkasjóðirnir á milli 60–70%.

Snemmtekin eftirlaun

Almenni eftirlaunaaldurinn í Noregi er 67 ár en hægt er að draga starfslok til 70 ára aldurs. Einstaka stéttir opinberra starfsmanna geta þó farið fyrir á eftirlaun, ýmist 60, 63 eða 65 ára. Einnig geta opinberir starfsmenn hætt 3 árum fyrir opinber aldursmörk ef ráðningartími og lífaldur eru samtals 85 ár. Þessir starfsmenn fá þó eingöngu samningsbundinn lífeyri (n. tjenestepension) en ekki lífeyri frá almannatryggingum (n. folketrygden) sem ávallt er greiddur við 67 ára aldur.

Örorkulífeyrir er í meginráttum reiknaður út á sama hátt og eftirlaun. Örorkulífeyrisþegar virðist vera fremur margir í Noregi miðað við önnur OECD-lönd en hugsanlega má skýra það með því að fá önnur úrræði eru til að setjast í helgan stein á bótum í Noregi. Sem dæmi um þetta má nefna að árið 1997 voru 17,2% aldurshópsins 60–64 ára öryrkjar á Íslandi en 33,8% í Noregi. Nýgengi örorku í aldurshópnum 65–67 ára minnkaði mikið við upptöku hins svokallaða AFP-kerfis.

Árið 1989 sömdu aðilar vinnumarkaðarins um sérstakt fyrirkomulag (AFP) fyrir þá sem vilja flýta starfslokum. Fyrirkomulagið nær til allra opinberra starfsmanna, sem eru um einn þriðji hluti vinnuafslins, og um 43% þeirra sem starfa hjá einkaaðilum. Samkomulagið nær ekki til sjálfstætt starfandi einstaklinga. Fyrirkomulagið gerir starfsmönnum kleift að hætta störfum og fara á snemmtekin eftirlaun á aldrinum 62–67 ára án skerðingar á eftirlaunum. AFP-eftirlaun fyrir opinbera starfsmenn eru að fullu fjármögnuð af ríkinu. Fyrir starfsmenn í einkageiranum fjármagna fyrirtækin 20% og ríkið 40% fyrir starfsmenn sem eru á aldrinum 64–66 ára en ekkert fyrir starfsmenn á aldrinum 62–63 ára. Fyrirtækin fjármagna eftirstöðvarnar, 40% fyrir aldurshópinn 64–66 ára en 80% fyrir aldurshópinn 62–62 ára, úr sameiginlegum gegnumstreymissjóði. Við 67 ára aldur taka greiðslur frá almannatryggingakerfinu við af AFP-eftirlaunum og hugsanlega bætist einnig við starfsgreinalífeyrir ef starfsmaðurinn á rétt á honum.

Að svo miklu leyti sem einstaklingar byggja ákvörðun sína um eftirlaunatöku á því hversu hátt hlutfall bætur eru af tekjum þá er hvatning í kerfinu fyrir láglaunafólk að fara á eftirlaun 67 ára þar eð ráðstöfunartekjur hækka við það. Fyrir betur setta starfsmenn er hvatning til að halda áfram vinnu þar sem eftirlaun eru lág miðað við laun ef þeir tilheyra ekki starfsgreinasjóði – almannatryggingakerfið er ekki tryggingafræðilega réttlátt.

Samantekt

Almenni eftirlaunaaldurinn í Noregi er 67 ár en hægt er að draga starfslok til 70 ára aldurs. Eftirlaunakerfið í Noregi byggist í meginatriðum á gegnumstreymiskerfi í umsjón hins opinbera sem allir Norðmenn tilheyra. Auk opinbera kerfisins er starfsgreinakerfi sem greiðir viðbótarlífeyri og tilheyra um 50% starfsmanna því. Valfrjálssir lífeyrisreikningar með skilgreindum bótum eru fyrir hendi í Noregi en hverfandi hluti starfsmanna nýtir sér þá.

Almannatryggingakerfið jafnar mjög eftirlaun Norðmanna, t.d. eru eftirlaun þeirra lægst launuðu þó nokkuð hærri en starfslokalaun en hálaunamenn fá ekki nema um $\frac{1}{3}$ af starfslokalaunum sínum. Til að bæta úr þessu tilheyra betur launaðir Norðmenn yfirleitt starfsgreinalífeyrissjóðum sem tryggja um 60–70% starfslokalauna í eftirlaun (að meðtöldum eftirlaunum frá almannatryggingum).

Iðgjöld standa ekki undir bótum í almannatryggingakerfinu og bætir ríkissjóður það sem upp á vantar. Í framtíðinni þegar gera má ráð fyrir að aldursamsetning þjóðarinnar verði önnur en nú er hafa verið uppi hugmyndir að nota olúsjóðinn til að standa undir lífeyrisgreiðslum.

Nokkuð er um að Norðmenn flýti eftirlaunatöku og er algengast að til þess sé notað svokallað AFP-fyrirkomulag en nokkuð hefur borið á að láglaunafólk noti örorkubætur til að setjast í helgan stein.

5.5 Svíþjóð

Almannatryggingakerfið í Svíþjóð var stofnsett árið 1947 og var það fyrsta eftirlaunakerfið fyrir almenning í heiminum sem ekki byggðist á tekjutengingum. Kerfið er enn hið sama að stofni en árið 1968 var bætt við það viðbótarlífeyri og árið 1998 voru gerðar breytingar sem leiða munu til þess að öll lífeyriskerfi á hendi hins opinbera verða sameinuð.

Í Svíþjóð er almenn ákvæði um eftirlaunaaldur að finna í lögum um ráðningarvernd (LAS). Samkvæmt LAS miðast reglur um eftirlaunaaldur fyrst og fremst við ákvæði kjarasamnings milli aðila vinnumarkaðarins. Ef slíkur samningur er ekki fyrir hendi getur starfsmaður verið í starfi til 67 ára aldurs. Fyrir vissar starfsstéttir í samfélaginu er eftirlaunaaldur lægri, listdansarar geta t.d. farið á eftirlaun 45 ára.

Ríkisstarfsmenn í Svíþjóð skulu almennt fara á eftirlaun þegar þeir ná 65 ára aldri samkvæmt samningi um lífeyrismál sem gerður var árið 1991. Þeir sem á þeim tíma höfðu lægri eftirlaunaaldur eiga þó rétt á að fara á eftirlaun við lægri aldursmörkin svo lengi sem þeir gegna sama starfi (ef þeir skipta um starf verður eftirlaunaskylda við 65 ára aldur). Fyrir vissa hópa gilda þó lægri eftirlaunaaldursmörk, t.d. liðsforingja í hernum sem hafa 60 ára eftirlaunaaldur, svo og herflugmenn sem geta hætt 55 ára gamlir, svo fremi að þeir hafi stundað flug í 25 ár.

Almannatryggingar

Kerfið byggist á tveimur stofnum, grunnlífeyri (FP) og tekjutengdum viðbótarlífeyri (ATP). Sumarið 1994 voru lögð drög að nýju eftirlaunakerfi í Svíþjóð sem síðan voru lögleidd árið 1998. Kerfið mun á endanum leysa FP- og ATP-kerfin af hólmi og munu eftirlaun þá byggjast á eftirlaunum sem annars vegar verða fjármögnuð með gegnumstreymisfyrirkomulagi og hins vegar einstaklingsbundnum lífeyrisreikningum með samtryggingu.

Frá árinu 2000 er eftirlaunakerfið fjármagnað með 18,5% framlagi af launum sem launþegi og atvinnurekandi greiða. Stærstur hluti iðgjaldanna er notaður til að fjármagna gegnumstreymiskerfið en 2,5% eru greidd á einstaklingsbundna reikninga sem opinber umsjónaraðili (PPM) sér um en sjóðsvarsla er í höndum forvalinna fjármála- og tryggingafyrirtækja sem starfsmaður velur sjálfur. Þetta er gert til að tryggja að kostnaður umsjónaraðila sé í lágmarki.

Starfsgreinalífeyrir

Allir atvinnurekendur, sem tilheyra sænsku vinnuveitendasamtökunum, þurfa að tryggja launþegum, sem eru meðlimir í samtökum launþega (PTK), starfsgreinalífeyri og eru tvö kerfi starfrækt, ITP og STP. Meira en 90% launþega í Svíþjóð tilheyra starfsgreinalífeyrissjóði. Eftirlaun frá sjóðunum nema yfirleitt um 10% af starfslokalaunum, þó með vissu hámarki. Iðgjöld eru frádráttarbær frá skatti upp að tilteknu marki.

Snemmttekinn lífeyrir

Almenni eftirlaunaaldurinn í Svíþjóð er 65 ár en frá árinu 1998 er hægt að fara á eftirlaun við 61 árs aldur sem er ári seinna en áður var mögulegt. Ef starfsmaður velur að fara á eftirlaun fyrir 65 ára aldur skerðast eftirlaun um 0,5% á mánuði. Í nýja eftirlaunakerfinu verður hins vegar skerðingin ákvörðuð með tryggingafræðilega réttum aðferðum. Á sama hátt er starfsmaður sem frestar eftirlaunum verðlaunaður með því að eftirlaun hækka um 0,6% allt til 70 ára aldurs. Fáir Svíar nýta sér þó þennan valmöguleika.

Hægt er að fara á hlutaftirlaun í Svíþjóð. Til að geta nýtt sér þennan möguleika verða starfsmenn að vera á aldrinum 61–64 ára og vinna á bilinu 17–35 tíma á viku að meðaltali. Eftirlaunin eru á bilinu 55% og 65% af tekjumissi, þó með ákveðnu þaki. Þessari leið var lokað fyrir nýjum starfsmönnum árið 2000 enda nýttu fáir starfsmenn sér hana.

Þegar nýja PPM-kerfið verður orðið virkt verður taka lífeyris úr því leyfð frá 61 árs aldri.

Tafla 9. Leiðir til að yfirgefa vinnumarkað snemma í Svíþjóð

Leið	Gjaldgengi, aldur	Skilyrði fyrir gjaldgengi	Hefðbundin eftirlaun skert?	Fjöldi bótaþega 1999, þúsund
1. Örorka	16-64	Læknisvottorð	Nei	419
2. Snemmtaka eftirlauna	60-64	Engin	Já	18
3. Hlutataka eftirlauna	61-64	Vinna 17-35 tíma á viku	Nei	2,7

Heimild: Tryggvi Þór Herbertsson, J. Michael Orszag og Peter Orszag (2000), *Retirement in the Nordic Countries: Prospects and Proposals for Reform*, TemaNord 2000:548, Norræna ráðherranefndin, Kaupmannahöfn.

Á títunda áratugnum voru örorkubætur notaðar til að minnka atvinnuleysi í Svíþjóð. Nú hafa matskröfur verið hertar og ekki er lengur hægt að fá örorkubætur nema eftir stranga læknisskoðun.

Samantekt

Eins og á flestum Norðurlandanna er meginábyrgð á eftirlaunakerfinu í Svíþjóð á höndum hins opinbera. Um þessar mundir stendur þó yfir róttæk breyting á fyrirkomulagi eftirlauna í Svíþjóð en horfið er frá því að treysta á grunnbætur og tekjutengdan skilyrtan viðbótarlífeyri en í stað þess tekið upp kerfi sem byggir á grunnbótum og skilyrtum inngreiðslum á einstaklingsbundna lífeyrisreikninga.

Hægt er að fara á eftirlaun við 61 árs aldur en þá með skertum eftirlaunum. Skerðingin nemur nú 0,5% fyrir hvern mánuð fyrir almenna eftirlaunaaldurinn, sem er 65 ár, en í nýja kerfinu verður hún ákvörðuð tryggingafræðilega. Hægt er að draga töku eftirlauna til 70 ára aldurs og er starfsmaður verðlaunaður um 0,6% fyrir hvern mánuð umfram 65 ára aldur.

Í Svíþjóð er hægt að þiggja hlutaftirlaun gegn því að ekki séu unnir færri tímar að meðaltali á viku en 17 og ekki fleiri en 35. Eftirlaunin nema á bilinu 55%–65% af skertum launum upp að tiltekinni hámarksupphæð. Þessari leið hefur nú verið lokað fyrir nýjum starfsmönnum.

Örorkubætur voru notaðar á tíunda áratugnum til að halda atvinnuleysi niðri en í dag hafa reglur verið hertar til muna.

Vegna þess að æ erfiðara verður fyrir sænska ríkið að greiða lífeyri og að lífeyrisréttindi hafa rýrnað hefur verið lagt fram frumvarp sem felur í sér að starfsmanninum skuli heimilt að halda störfum áfram til 67 ára aldurs. Frumvarpið hefur mætt harðri andstöðu meðal atvinnurekenda en væntanlega verður það samt samþykkt innan skamms.