

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um almannatryggingar, nr. 100/2007 (hálfur lífeyrir).

Frá félags- og barnamálaráðherra.

1. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 17. gr. laganna:

- a. Í stað tilvísunarinnar „2. mgr.“ í 1. málsl. 2. mgr. kemur: 3. mgr.
- b. Í stað tilvísunarinnar „3. mgr.“ í 3. mgr. kemur: 4. mgr.
- c. Við 3. mgr. bætist nýr málsliður er orðast svo: Heimild þessi er bundin því skilyrði að samþykkt hafi verið umsókn um greiðslu lífeyris samkvæmt áunnum réttindum hjá öllum skyldubundnum atvinnutengdum lífeyrissjóðum.
- d. Á eftir 1. málsl. 4. mgr. kemur nýr málsliður, svohljóðandi: Skilyrði um samþykki við-komandi sjóða á þó einungis við um þá lífeyrissjóði sem heimila greiðslu lífeyris að hluta.
- e. Við 4. mgr. bætist nýr málsliður, svohljóðandi: Heimild þessi er enn fremur bundin því skilyrði að umsækjandi sé enn á vinnumarkaði en þó ekki í meira en hálfu starfi.
- f. 5. mgr. fellur brott.
- g. Í stað tilvísunarinnar „1.–5. mgr.“ í 6. mgr. kemur: 1.–4. mgr.

2. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 23. gr. laganna:

- a. 1. mgr. orðast svo:

Fullur ellilífeyrir skal vera 2.977.260 kr. á ári. Ellilífeyri skal lækka um 45% af tekjum lífeyrisþegans, sbr. 16. gr., uns lífeyririnn fellur niður. Ellilífeyrisþegi skal hafa 300.000 kr. almennt frítekjumark við útreikning ellilífeyris. Þá skal ellilífeyrisþegi hafa 1.200.000 kr. sérstakt frítekjumark vegna atvinnutekna.

- b. Á eftir 1. mgr. kemur ný málsgrein, svohljóðandi:
Hálfur ellilífeyrir skal vera 1.488.630 kr. á ári. Fjárhæð hálfss lífeyris skal lækka um 45% af tekjum lífeyrisþegans, sbr. 16. gr., uns lífeyririnn fellur niður. Lífeyrisþegi skal hafa 3.900.000 kr. almennt frítekjumark við útreikning hálfss ellilífeyris.
- c. Í stað tilvísunarinnar „3. mgr.“ í 4. mgr. kemur: 4. mgr.
- d. Í stað tilvísunarinnar „2. mgr.“ í 4. mgr. kemur: 3. mgr.

3. gr.

Lög þessi öðlast gildi 1. janúar 2020.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Frumvarp þetta er samið í félagsmálaráðuneytinu. Í frumvarpinu eru lagðar til breytingar á 17. og 23. gr. laga um almannatryggingar, nr. 100/2007, um skilyrði fyrir töku hálfs lífeyris úr almannatryggingum og tengingu greiðslna við aðrar tekjur lífeyrisþega.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Heimild til töku hálfs ellilífeyris var sett með lögum nr. 116/2016, um breytingu á lögum um almannatryggingar, lögum um félagslega aðstoð og lögum um málefni aldraðra (einföldun bótakerfis, breyttur lífeyristökualdur o.fl.), og öðlaðist heimildin gildi 1. janúar 2018. Í úrræðinu felst aukinn sveigjanleiki við starfslok eins og lýst er í almennum athugasemnum með frumvarpi því er varð að lögum nr. 116/2016. Ákveðin reynsla er komin á framkvæmd ákvæðisins og er tilefni frumvarps þessa að bregðast við þeim athugasemnum sem borist hafa ráðuneytinu. Gagnrýnt hefur verið að það skilyrði sé sett fyrir greiðslu hálfs lífeyris að samanlagður áunninn réttur til ellilífeyris frá skyldubundnum atvinnutengdum lífeyrissjóðum og frá almannatryggingum verði að nema að lágmarki fjárhæð fulls ellilífeyris almannatrygginga. Er á það bent að sjóðfélagar í lífeyrissjóðum þurfi að eiga tölverð réttindi í lífeyrissjóðum til þess að geta nýtt sér úrræðið en þeir sem eigi takmörkuð réttindi eigi ekki kost á töku hálfs lífeyris. Þá hefur það verið talið í andstöðu við meginmarkmið laganna að einstaklingar sem eiga ekki rétt á lífeyri frá almannatryggingum vegna tekjutengingar bótanna geti engu að síður fengið greiddan hálfan lífeyri þar sem hálfur lífeyrir sé með öllu óháður öðrum tekjum lífeyrisþega. Loks var bent á að setja aettí það skilyrði fyrir töku hálfs lífeyris að um áframhaldandi þáttöku á vinnumarkaði sé að ræða þar sem það sé í samræmi við markmið og tilgang með töku hálfs lífeyris. Er frumvarpi þessu ætlað að bæta úr því sem að framan greinir.

3. Meginefni frumvarpsins.

Samkvæmt 4. mgr. 17. gr. laga um almannatryggingar, nr. 100/2007, er heimilt að greiða hálfan ellilífeyri frá 65 ára aldri til þeirra sem eiga rétt á ellilífeyri frá skyldubundnum atvinnutengdum lífeyrissjóðum og hafa fengið samþykki viðkomandi sjóða til að taka hálfan lífeyri hjá þeim og fresta töku lífeyris að hálfu. Heimildin er bundin því skilyrði að samþykkt hafi verið umsókn um áunnin réttindi hjá öllum skyldubundnum atvinnutengdum lífeyrissjóðum og samanlagður áunninn réttur til ellilífeyris frá lífeyrissjóðum og frá almannatryggingum verði að lágmarki jafnhár fullum ellilífeyri skv. 1. mgr. 23. gr. laganna, nú 248.105 kr. á mánuði. Greiðslur hálfs lífeyris eru samkvæmt gildandi lögum ótekjutengdar og er aðeins gerð krafa um að samanlögð upphæð ellilífeyris frá lífeyrissjóði og frá almannatryggingum, miðað við 50% greiðslu, sé sú sama og nemur fullum ellilífeyri almannatrygginga. Þá er það hvorki skilyrði að viðkomandi einstaklingur sé enn á vinnumarkaði né að hann minnki starfshlutfall sitt.

Eins og áður segir hafa verið gerðar athugasemdir við það skilyrði laganna fyrir greiðslu hálfs lífeyris að samanlagður áunninn réttur til ellilífeyris frá lífeyrissjóðum og frá almannatryggingum verði að nema að lágmarki fjárhæð fulls ellilífeyris almannatrygginga þar sem sjóðfélagar þurfi að eiga nokkuð mikil réttindi í lífeyrissjóðum til þess að eiga kost á að nýta sér úrræðið. Er í frumvarpi þessu lagt til að það skilyrði verði afnumið og þannig verði fleiri einstaklingum gert kleift að nýta sér úrræðið, ekki síst þeim sem ekki hafa áunnið sér mikil réttindi í lífeyrissjóðakerfinu.

Pá hafa verið gerðar athugasemdir við að greiðslur hálfslífeyris séu með öllu ótekjutengdar og því geti tekjuháir einstaklingar, sem að óbreyttu ættu ekki rétt á lífeyrisgreiðslum almannatrygginga, notið þessara greiðslna. Er því lagt til að greiðslur hálfslífeyris verði tekjutengdar en að sett verði almennt frítekjumark sem gildi um allar tekjur eins og nánar er vikið að í skýringum við 2. gr. frumvarpsins.

Loks hafa verið færð rök fyrir því að rétt sé að skilyrði fyrir greiðslu hálfslífeyris miðist við að einstaklingur sem hyggst taka hálfan lífeyri sé enn á vinnumarkaði. Þykir það samrýmasti upphaflegum tilgangi úrræðisins sem var að auka sveigjanleika fólks við starfslok og stuðla að því að einstaklingar á vinnumarkaði geti minnkað við sig vinnu og þannig starfað lengur á vinnumarkaði en ella. Þykir hæfilegt að miða við að starfshlutfall viðkomandi sé að hámarki 50% til þess að hann teljist eiga rétt á töku hálfslífeyris.

Í drögum að reglugerð um breytingu á reglugerð nr. 1195/2017, um sveigjanlega töku ellilífeyris og heimilisuppbótar, sem gert er ráð fyrir að verði sett verði frumvarp þetta að lögum, er gert ráð fyrir þeirri breytingu í bráðabirgðaákvæði að heimild þeirra sem þegar hafa hafið töku ellilífeyris til að taka hálfan ellilífeyri í stað fulls lífeyris framlempist til 1. janúar 2021 en heimild þessi mun að öðrum kosti renna út um næstu áramót. Er lífeyrisþegum sem fá fullan ellilífeyri því áfram veitt svigrúm til töku hálfslífeyris í kjölfar þeirra breytinga sem gert er ráð fyrir í frumvarpi þessu.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Að mati félagsmálaráðuneytisins gefur efni frumvarpsins ekki tilefni til að ætla að tillögur þess stangist á við stjórnarskrá eða alþjóðlegar skuldbindingar.

5. Samráð.

Við gerð frumvarpsins var haft samráð við fjármála- og efnahagsráðuneytið, Landssamtök lífeyrissjóða, Landssamband eldri borgara og Tryggingastofnun ríkisins. Frumvarpið var enn fremur birt almenningi í samráðsgátt stjórnvalda 21. október – 4. nóvember 2019. Ein umsögn barst um frumvarpið og varðar hún aðallega skilyrði fyrir atvinnupáttöku og hvernig Tryggingastofnun geti haft eftirlit með að því skilyrði og skilyrði um starfshlutfall sé fullnægt. Var við samningu frumvarpsins tekið tillit til þeirrar athugasemdar eftir því sem unnt var líkt og fram kemur í athugasemnum við e-lið 1. gr. frumvarpsins.

6. Mat á áhrifum.

Með frumvarpinu er ætlunin að fleiri einstaklingar sem náð hafa ellilífeyrisaldri eigi þess kost að sækja um hálfan ellilífeyri frá almannatryggingum á móti töku hálfslífeyris frá lífeyrissjóðum. Aðeins 58 einstaklingar fá nú greiddan hálfan ellilífeyri frá Tryggingastofnun en úrræði þetta hefur staðið til boða frá 1. janúar 2018. Þess ber þó að geta að lífeyrissjóðir breyttu ekki samþykktum sínum fyrr en 1. september 2018 í því skyni að opna fyrir töku hálfslífeyris og hefur fjármála- og efnahagsráðherra staðfest þær breytingar. Eigi að síður er ljóst að mjög fáir hafa uppfyllt skilyrði gildandi laga eða hafa af öðrum ástæðum ákveðið að nýta sér ekki úrræðið. Því þykir ástæða til að draga úr þeim kröfum sem gerðar eru samkvæmt gildandi lögum þannig að fleiri einstaklingum verði gert kleift að fá greiddan hálfan lífeyri en jafnframt verði gerð krafa um þáttöku á vinnumarkaði og að greiðslur verði tengdar við aðrar tekjur lífeyrisþega með háu frítekjumarki.

Með töku hálfslífeyris samhliða hlutastarfi er fólk sem er 65 ára og eldra gefinn kostur á að draga úr því tekjufalli sem getur orðið við það að fara úr 100% starfi og hefja töku fulls

ellilifeiris við starfslok. Með minnkuðu starfshlutfalli samhliða töku hálfss lífeiris-sjóði og almannatryggingum gefst einstaklingum kostur á að viðhalda tengslum sínum við vinnumarkaðinn og auka þannig réttindi sín í atvinnutengda lífeirissjóðakerfinu ásamt því að safna frekari lífeirisréttindum með frestun á töku þess hluta lífeiris sem ekki er nýttur. Að-stæður fólks geta verið mjög mismunandi að þessu leyti en í úrræðinu felst valkostur sem ætla má að geti fallið vel að aðstæðum fólks sem vill draga úr vinnu á efri árum en nýta áfram starfsgetu sína, ekki síst því fólk sem fær lágt hlutfall lokalauna úr lífeirissjóði og getur þannig hækkað réttindi sín með frestun hluta lífeiris.

Eins og áður hefur komið fram fá aðeins 58 einstaklingar greiddan hálfan ellilífeiri frá Tryggingastofnun, 45 karlar og 13 konur. Þar sem konur hafa almennt ekki áunnið sér sam-bærileg réttindi í lífeirissjóðakerfinu með atvinnuþáttöku og karlar má ætla að þau skilyrði gildandi laga að samanlagður áunninn réttur til ellilífeiris frá lífeirissjóðum og almannatrygg-ingum verði að nema að lágmarki fjárhæð fulls ellilífeiris almannatrygginga hafi hamlað möguleikum þeirra til töku hálfss lífeiris. Þar sem lagt er til í frumvarpi þessu að skilyrði þetta verði afnumið má gera ráð fyrir að breytingin gagnist frekar konum en körlum.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í a-lið 1. gr. er gert ráð fyrir að tilvísun í 2. mgr. 23. gr. laganna breytist til samræmis við það sem lagt er til í b-lið 2. gr. frumvarpsins, þ.e. að á eftir 1. mgr. 23. gr. laganna komi ný málsgrein sem verði 2. mgr.

Í b-lið er gert ráð fyrir að tilvísun í 3. mgr. 23. gr. laganna breytist til samræmis við það sem lagt er til í c-lið 2. gr. frumvarpsins. Þá er lagt til í c-lið að það skilyrði fyrir töku ellilífeiris frá 65 ára aldri, sem fram kemur í 5. mgr. 17. gr. gildandi laga, um að umsókn um greiðslu lífeiris samkvæmt áunnum réttindum hjá öllum skyldubundnum atvinnutengdum líf-eyrissjóðum hafi verið samþykkt, færst undir 3. mgr.

Í d-lið er lagt til að skilyrði fyrir töku hálfss ellilífeiris, um samþykki lífeirissjóða fyrir töku hálfss ellilífeiris, nái eingöngu til þeirra lífeirissjóða sem það heimila. Þar sem lífeirissjóðum er ekki öllum unnt að bjóða sjóðfélögum sínum upp á hálfan ellilífeiri sökum eðlis sjóðanna þykir rétt, þegar svo háttar til, að binda skilyrði laganna við fyrirliggjandi samþykki þeirra lífeirissjóða sem umsækjandi hefur áunnið sér réttindi í og jafnframt heimila töku hálfss lífeiris. Á þetta ekki síst við um þá sem hafa áunnið sér réttindi í erlendum lífeirissjóðum en algengt mun vera að erlendir lífeirissjóðir heimili ekki töku hálfss lífeiris. Þykir ekki sanngjarnt að slíkur ómöguleiki komi í veg fyrir möguleika einstaklinga til töku hálfss lífeiris hér á landi.

Í e-lið er lagt til að heimild til töku hálfss lífeiris verði bundin því skilyrði að umsækjandi sé enn á vinnumarkaði en sé þó ekki í meira en hálfu starfi. Er þannig gert ráð fyrir að áfram verði til staðar tengsl viðkomandi við vinnumarkaðinn en það þykir samrýmast betur upphaf-legum tilgangi úrræðisins að starfssamband sé fyrir hendi. Einnig þykir það samrýmast meg-intilgangi úrræðisins að auðvelda einstaklingum að vera lengur á vinnumarkaði þegar að líf-eyrisaldrí kemur. Er þar af leiðandi gert ráð fyrir að heimildin verði bundin því skilyrði að einstaklingur sé enn í starfi en að hámarki í 50% starfshlutfalli. Er það einnig í samræmi við þær breytingar sem gerðar voru á lögum um Lífeirissjóð starfsmanna ríkisins, nr. 1/1997, sbr. lög nr. 28/2018. Í frumvarpinu er ekki gerð tillaga um ákveðið lágmarksstarfshlutfall en gert er ráð fyrir því að ef um mjög lágt starfshlutfall eða mjög lág laun er að ræða muni Trygginga-stofnun ríkisins meta það í hverju tilfelli hvort skilyrðinu um atvinnuþáttöku og starfshlutfall viðkomandi sé fullnægt. Sama gildir um sjálfstæða atvinnurekendur og verkata sem taka t.d.

að sér tímabundin verkefni. Við mat á því hvort ætla megi að starfshlutfall viðkomandi einstaklings sé innan þeirra marka sem gert er ráð fyrir í frumvarpinu er unnt að líta til fyri atvinnutekna eða reiknaðs endurgjalds, t.d. undanfarin þrjú ár, sem ættu að geta gefið vísbindingu um hvert starfshlutfall viðkomandi er og hvort skilyrði laganna um að starfshlutfall sé að hámarki 50% sé uppfyllt. Rétt er að vekja athygli á því að ekki er lagt til að þetta skilyrði eigi við ef einstaklingur kýs að hefja töku ellilífeyris að fullu við 65 ára aldur heldur eingöngu þegar um töku hálfslífeyris er að ræða með áframhaldandi vinnu.

Í f-lið er lagt til að 5. mgr. 17. gr. laganna falli brott. Gert er ráð fyrir að það skilyrði ákvæðisins fyrir töku ellilífeyris frá 65 ára aldri, sem kveður á um að samþykkt hafi verið umsókn um áunnin réttindi hjá öllum skyldubundnum atvinnutengdum lífeyrissjóðum, verði fært undir 3. mgr., sbr. b-lið 1. gr. frumvarps þessa. Einnig er lagt til að það skilyrði gildandi laga að samanlagður áunninn réttur til ellilífeyris frá lífeyrissjóðum og frá almannatryggingum sé að lágmarki jafnhár fullum ellilífeyri skv. 1. mgr. 23. gr. laga um almannatryggingar, nú 248.105 kr. á mánuði, verði afnumið. Ástæðan fyrir því er sú að þetta skilyrði hefur það í för með sér að lífeyrisþegar þurfa að eiga nokkuð mikil réttindi í lífeyrissjóðum til þess að eiga kost á að taka hálfan ellilífeyri. Rökin fyrir skilyrðinu eru þau að ef einstaklingar sem eiga lítinn rétt í lífeyrissjóðakerfinu sækja um hálfan lífeyri kunni samanlagður lífeyrir þeirra úr lífeyrissjóðakerfinu og úr almannatryggingakerfinu ekki að nægja þeim til framfærslu og að þeir þyrftu þá að leita aðstoðar sveitarfélaga um framfærslu. Á móti kemur að þessir sömu einstaklingar hafa alltaf þann möguleika að sækja um fullan ellilífeyri í almannatryggingum við 67 ára aldur og hækka þannig ráðstöfunartekjur sínar. Í því skyni að gefa fleiri einstaklingum kost á töku hálfslífeyris er lagt til í frumvarpi þessu að afnumið verði skilyrði gildandi laga um að samanlagður áunninn réttur til ellilífeyris frá lífeyrissjóðum og frá almannatryggingum þurfi að nema að lágmarki fjárhæð fulls ellilífeyris almannatrygginga. Á það einnig við um töku ellilífeyris frá 65 ára aldri skv. 3. mgr. 17. gr. laganna án þess að um töku hálfslífeyris sé að ræða. Er í þessu sambandi mikilvægt að Tryggingastofnun gæti vel að leiðbeiningarskyldu sinni þegar einstaklingar sækja um að hefja töku lífeyris áður en hinum lögbundna 67 ára lífeyristökualdri er náð þar sem það hefur í för með sér varanlega lækkun lífeyrisins, sbr. 3. mgr. 23. gr. laganna.

Í g-lið er tilvísun breytt þar sem gert er ráð fyrir að 5. mgr. 17. gr. laganna falli brott.

Um 2. gr.

Í a-lið 2. gr. er í fyrsta lagi lagt til að árleg fjárhæð fulls ellilífeyris í 1. mgr. 23. gr. laganna verði uppfærð. Í öðru lagi er lagt til að tilgreindar verði árlegar fjárhædir frítekjumarka ellilífeyrisþega, annars vegar fjárhæð almenns frítekjumarks sem gildir um allar tekjur ellilífeyrisþega og hins vegar fjárhæð sérstaks frítekjumarks vegna atvinnutekna ellilífeyrisþega. Í gildandi lögum eru tilgreindar mánaðarlegar fjárhædir frítekjumarka ellilífeyrisþega en réttara þykir að tilgreina árlegar fjárhædir enda byggjast útreikningar bóta samkvæmt lögum um árlegum tekjum lífeyrisþega auk þess sem það er í samræmi við a- og b-lið 2. mgr. 16. gr. laganna, sbr. 14. tölul. ákvæðis til bráðabirgða, þar sem kveðið er á um sérstök frítekjumörk örorkulífeyrisþega vegna tekna. Í þriðja lagi er gert ráð fyrir að 5. málsl. 1. mgr. 23. gr. laganna falli brott en þar er kveðið á um að lækkun vegna tekna lífeyrisþega taki ekki til hálfslífeyris sem greiddur er skv. 4. mgr. 17. gr. laganna. Eins og áður greinir hefur það sætt gagnrýni að hálfur ellilífeyrir sé með öllu óháður tekjum lífeyrisþega sem hafi það í för með sér að úrræðið nýtist fyrst og fremst tekjuháum einstaklingum sem að óbreyttu hefðu ekki átt rétt á greiðslum almannatrygginga í ljósi tekna.

Í b-lið er lagt til að árleg fjárhæð hálfs ellilífeyris verði tilgreind en hún er nú 1.488.630 kr. Enn fremur er gert ráð fyrir að fjárhæð hálfs lífeyris lækki um 45% af tekjum lífeyrisþega, sbr. 16. gr. laganna, þ.e. samkvæmt sömu reglum og gilda um greiðslur fulls ellilífeyris. Til að úrræðið geti nýst sem skyldi er þó talið rétt að setja hátt almennt frítekjumark sem gildi fyrir allar tekjur lífeyrisþega og er lagt til að það verði 3.900.000 kr. á ári eða sem nemur 325.000 kr. á mánuði. Er þannig gert ráð fyrir að mánaðarleg fjárhæð frítekjumarksins nemur um helmingi af miðgildi tekna á árinu 2018 auk hins almenna 25.000 kr. frítekjumarks sem gildir fyrir allar tekjur lífeyrisþega, sbr. 3. málsl. 1. mgr. 23. gr. laganna. Þetta mun leiða til þess að tekjur undir 325.000 kr. á mánuði munu ekki hafa áhrif á fjárhæð hálfs ellilífeyris en tekjur umfram frítekjumarkið munu skerða greiðslurnar um 45% þar til þær falla niður þegar tekjur lífeyrisþega verða 600.672 kr. á mánuði.

Í c- og d-lið er gert ráð fyrir breyttum tilvísunum í 2. og 3. mgr. 23. gr. laganna þar sem lagt er til að við ákvæðið bætist ný málsgrein sem verði 2. mgr. og færst númer þeirra málsgreina sem á eftir koma samkvæmt því.

Um 3. gr.

Greinin þarfust ekki skýringa.