

## Nefndarálit með breytingartillögu

### um frumvarp til laga um breytingu á lögum um almannatryggingar, nr. 100/2007 (hálfur lífeyrir).

Frá meiri hluta velferðarnefndar.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Ágúst Þór Sigurðsson og Hildi Sverrisdóttur Röed frá félagsmálaráðuneytinu, Þóri Ólason og Öglu K. Smith frá Tryggingastofnun, Henný Hinz frá Alþýðusambandi Íslands, Þóreyju S. Þórðardóttur og Þóru Jónsdóttur frá Landssamtökum lífeyrissjóða og Viðar Eggertsson frá Landssambandi eldri borgara. Umsagnir bárust frá Alþýðusambandi Íslands, Landssambandi eldri borgara, Landssamtökum aldraðra, samstarfsnefnd um málefni aldraðra, starfshópi um lífskjör og aðbúnað aldraðra og Tryggingastofnun ríkisins.

Með frumvarpinu er lagðar til breytingar á ákvæðum laga um almannatryggingar, nr. 100/2007, sem miða að því að skýra betur skilyrði fyrir töku hálfis lífeyris og tryggja að fleiri einstaklingar sem hafa náð ellilífeyrisaldri eigi kost á að sækja um hálfan lífeyri frá almannatryggingum á móti töku hálfis lífeyris frá lífeyrissjóðum. Lagt er til að afnumið verði skilyrði um að samanlagður áunninn réttur til ellilífeyris frá lífeyrissjóðum og frá almannatryggingum verði að nema að lágmarki fjárhæð fulls ellilífeyris almannatrygginga. Þá er lagt til að greiðslur hálfis lífeyris verði tekjutengdar en að sett verði almennt frítekjumark sem gildi um allar tekjur. Að lokum er lagt til að sett sé sem skilyrði fyrir greiðslu hálfis lífeyris að viðkomandi sé enn á vinnumarkaði í að hámarki 50% starfshlutfalli.

#### Starfshlutfall.

Með frumvarpinu er eins og fyrr greinir kveðið á um að sett verði sem skilyrði fyrir greiðslu hálfis lífeyris að viðkomandi sé enn á vinnumarkaði í að hámarki 50% starfshlutfalli en ekki er kveðið á um lágmarksstarfshlutfall. Í stað þess er gert ráð fyrir því að ef um mjög lágt starfshlutfall eða mjög lág laun er að ræða muni Tryggingastofnun ríkisins meta það í hverju tilfelli hvort skilyrðinu um atvinnuþátttöku og starfshlutfall viðkomandi sé fullnægt.

Fyrir nefndinni komu fram athugasemdir við ákvæðið og bent á að það útilokaði þá sem hefðu möguleika á að lækka starfshlutfall sitt í 55% eða 60% og óvíst væri um stöðu þeirra sem eru með mishátt starfshlutfall eftir árstíma. Þá væri vandkvæðum bundið að kveða ekki með skýrum hætti á um lágmarksstarfshlutfall eða stöðu sjálfstætt starfandi einstaklinga auk þess sem ekki lægi fyrir hvernig hafa skyldi eftirlit með því að starfshlutfall hefði ekki aukist úr 50% eða farið niður fyrir það sem Tryggingastofnun teldi vera innan ákvæðisins.

#### 50% starfshlutfall.

Meiri hlutinn áréttar að mikilvægt er að festa hámarksstarfshlutfall og að tilgangur hálfis lífeyris er að koma að helmingi til móts við þá sem lækka starfshlutfall sitt. Eðlilegt er því að festa það við 50% eða helming starfs. Með því er dregið verulega úr áhrifum þess að

tekjur dragast saman við starfslok, einstaklingar á ellilífeyrisaldri geta starfað lengur en ella og fá sveigjanlegri starfslok. 50% starfshlutfall er einnig í samræmi við þær breytingar sem gerðar voru á lögum um Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins, nr. 1/1997, með lögum nr. 28/2018, sem veittu sjóðfélaga heimild til að hefja töku hálf ellilífeyris hvenær sem er eftir að 65 ára aldri er náð að því skilyrði uppfylltu að hann sé ekki í meira en hálfu starfi.

#### *Lágmarksstarfshlutfall og sjálfstætt starfandi einstaklingar.*

Í frumvarpinu er ekki kveðið á um lágmarksstarfshlutfall eða sérstaklega tilgreind hver staða sjálfstætt starfandi einstaklinga er en starfshlutfall þeirra er oft mismikið milli mánaða eða árstíma.

Nefndin hefur fengið upplýsingar frá félagsmálaráðuneyti um að einstaklingar sem eru með mishátt starfshlutfall innan ársins, t.d. fullt starf hálf árið en ekkert hinn helminginn, falli undir skilgreiningu frumvarpsins um að vera í hálfu starfi að því gefnu að starfshlutfall fari ekki yfir 50% að meðaltali. Þeir munu því eiga kost á að nýta sér úrræðið hvort sem um er að ræða launamenn eða sjálfstætt starfandi einstaklinga.

#### *Eftirlit og upplýsingagjöf.*

Þeim sjónarmiðum var komið á framfæri við nefndina að heimildir Tryggingastofnunar til eftirfylgni væru óskýrar og því gæti orðið erfitt að fylgjast með starfshlutfalli einstaklinga. Þá væri óskýrt hvernig eftirliti yrði hátað.

Meiri hlutinn áréttar að í lögum um almannatryggingar eru ákvæði sem tryggja heimildir stofnunarinnar til eftirfylgni og til að fá nauðsynlegar upplýsingar til að leggja mat á starfshlutfall. Við mat Tryggingastofnunar er gert ráð fyrir að unnt verði að líta til fyrri atvinnutekna eða reiknaðs endurgjalds, t.d. undanfarin þrjú ár, sem ætti að geta gefið vísbendingu um hvert starfshlutfall viðkomandi er. Má í því sambandi einnig benda á 39. gr. laganna um upplýsingaskyldu umsækjenda og greiðsluþega, 41. gr. um skort á upplýsingum og 43. gr. um upplýsingaskyldu annarra aðila en með þeim úrræðum sem í þeim ákvæðum felast ætti Tryggingastofnun að vera unnt að afla nauðsynlegra upplýsinga um raunverulegt starfshlutfall umsækjanda eða greiðsluþega og hugsanlegar breytinga á því.

Meiri hlutinn áréttar einnig mikilvægi þess að reglur um hverjir eigi réttindi til greiðslu hálf lífeyris séu gagnsæjar, samræmdar og jafnræðis sé gætt við mat á stöðu einstaklinga. Jafnframt hvílir þó sú skylda á stjórnvaldi að framkvæma sjálfstætt mat fyrir hvern umsækjenda. Fyrir nefndinni kom fram að fyrirhuguð er breyting á reglugerð nr. 1195/2017 um sveigjanlega töku ellilífeyris og heimilisuppbótar. Beinir meiri hlutinn því til ráðuneytisins að skoða hvort erindi sé til að setja inn skýrari viðmið þar fyrir Tryggingastofnun við framkvæmd mats síns til að tryggja betur gagnsæi og samræmi.

#### **Tekjutenging hálf lífeyris.**

Með frumvarpinu er lagt til að hálfur lífeyrir verði tekjutengdur þannig að allar tekjur umfram 325.000 kr. frítekjumark á mánuði skerði greiðslur lífeyrisins um 45% þar til þær falla niður þegar tekjur lífeyrisþega verða 600.672 kr. á mánuði.

Fyrir nefndinni kom fram almenn gagnrýni á að tekjutengingar milli lífeyris úr samtryggingarlífeyrissjóðum og almannatrygginga sem væru óhóflega miklar gætu dregið úr hvata til lífeyrissparnaðar og veikt tiltrú á lífeyrissjóðakerfið. Var lagt til við nefndina að almennt skerðingarhlutfalla ellilífeyris yrði lækkað úr 45% í 30%.

Meiri hlutinn bendir á mikilvægi þess að við ráðstöfun fjár úr sameiginlegum sjóðum sé gætt að jafnræði, samræmi og að greiðslur fari til þeirra sem mest þurfa á að halda. Samkvæmt gildandi lögum geta tekjuháir einstaklingar átt rétt á greiðslu hálfis lífeyris þó að þeir hefðu ekki að óbreyttu átt rétt á lífeyrisgreiðslum almannatrygginga. Mikilvægt er því að gera þessa breytingu á lögnum. Hvað varðar almennt skerðingarhlutfall áréttar meiri hlutinn að slík breyting samræmist ekki efni eða tilgangi fyrirbyggjandi frumvarps. Taka þyrfti slíka umfangsmikla kerfisbreytingu til frekari skoðunar, meta áhrif af slíku og kostnað og ræða í mun stærra samhengi.

#### **Kostnaðarmat.**

Samkvæmt 3. másl. 1. mgr. 37. gr. laga um þingsköp Alþingis, nr. 55/1991, skal stjórnarfrumvörpum fylgja mat á kostnaði fyrir ríkissjóð við lögfestingu þeirra. Slíkt kostnaðarmat fylgdi ekki fyrirbyggjandi frumvarpi þó að ljóst sé af ákvæðum þess að því getur fylgt kostnaður enda markmið þess að fjölga þeim sem geta notið greiðsla hálfis lífeyris. Nokkur óvissa er um kostnað sem fylgt gæti samþykkt frumvarpsins enda ræðst hann m.a. af því hversu margir eiga rétt á greiðslum samkvæmt frumvarpinu en einnig hversu margir þeirra sem eiga rétt muni sækja um greiðslur. Félagsmálaráðuneyti sendi nefndinni kostnaðarmat þar sem fram kemur að lögfesting frumvarpsins getur aukið kostnað ríkisins vegna greiðslna lífeyris aldraðra umfram það sem nú er og er gert ráð fyrir að árlegur kostnaður verði á bilinu 100–300 millj. kr. en ætti að rúmast innan núverandi fjárhagsramma. Þar kom einnig fram að kostnaður við innleiðingu sem nemur 5 millj. kr. og vegna umsýslu bótanna sem nemur 18 millj. kr. er ekki fjármagnaður.

#### **Gildistaka.**

Fyrir nefndinni kom fram að mikilvægt væri að Tryggingastofnun fengi nauðsynlegan tíma til að innleiða viðeigandi breytingar í tölvukerfi sín og ferla áður en frumvarpið tæki gildi. Meiri hlutinn áréttar mikilvægi þess að þeirri vinnu verði flýtt eins og unnt er en telur einsýnt að fresta verði gildistöku og leggur til að lögin öðlist gildi 1. september 2020. Þá leggur meiri hlutinn til smávægilega breytingu til að tryggja rétta vísun til ákvæðanna í lögum um félagslega aðstoð, nr. 99/2007.

Markmið frumvarpsins er að tryggja að fleiri aldraðir eigi kost á að sækja um hálfan lífeyri frá almannatryggingum á móti töku hálfis lífeyris frá lífeyrissjóðum. Um er því að ræða mikilvægt úrræði til þess að skapa raunverulegt svigrúm til sveigjanlegrar atvinnuþátttöku eldri borgara. Meiri hlutinn leggur til að frumvarpið verði **samþykkt** með eftirfarandi

#### **BREYTINGU:**

3. gr. orðist svo:

Lög þessi öðlast gildi 1. september 2020. Við gildistöku laga þessara kemur í stað orðanna „1. mgr. 23. gr. sömu laga“ í 2. mgr. 8. gr. laga um félagslega aðstoð, nr. 99/2007: 1. og 2. mgr. 23. gr. sömu laga.

Guðmundur Ingi Kristinsson ritar undir álit þetta með fyrirvara sem hann hyggst gera grein fyrir í ræðu.

Alþingi, 9. maí 2020.

Helga Vala Helgadóttir,  
form.

Halla Signý Kristjánsdóttir,  
frsm.

Ólafur Þór Gunnarsson.

Ásmundur Friðriksson.

Anna Kolbrún Árnadóttir.

Guðmundur Ingi Kristinsson,  
með fyrirvara.

Lilja Rafney Magnúsdóttir.

Vilhjálmur Árnason.