

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um almannatryggingar, nr. 100/2007 (frítækjumark og skerðingarhlutfall).

Frá félags- og vinnumarkaðsráðherra.

1. gr.

Í stað „11%“ í 2. másl. 5. mgr. 18. gr. laganna kemur: 9%.

2. gr.

Í stað „2022“ og „1.315.200 kr.“ í 14. tölul. ákvæðis til bráðabirgða í lögnum kemur: 2023; og: 2.400.000 kr.

3. gr.

Lög þessi öðlast gildi 1. janúar 2023.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Frumvarp þetta er samið í félags- og vinnumarkaðsráðuneytinu. Í sáttmála um ríkisstjórnarsamstarf Framsóknarflokks, Sjálfstæðisflokks og Vinstrihreyfingarinnar – græns framboðs er lögð rík áhersla á að málefni örorkulífeyrisþega verði tekin til endurskoðunar á kjörtímabilinu með það að markmiði að bæta lífskjör og lífsgæði einstaklinga með mismikla starfsgetu. Sérstaklega verði horft til þess að bæta afkomu og möguleika til virkni, menntunar og atvinnuþátttöku á eigin forsendum.

Á fundi ríkisstjórnarinnar hinn 11. mars 2022 var samþykkt tillaga félags- og vinnumarkaðsráðherra um að skipa stýrihóp ráðuneyta sem hefur það hlutverk að hafa yfirsýn yfir endurskoðun á örorkulífeyriskerfinu í samræmi við áherslur í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar. Í kjölfarið var skipaður stýrihópur fjögurra ráðuneyta; forsætisráðuneytis, fjármála- og efnahagsráðuneytis og heilbrigðisráðuneytis, undir stjórn félags- og vinnumarkaðsráðuneytis. Stýrihópurinn hefur kynnt sér efni frumvarpsins og styður markmið þess og að það verði lagt fram á Alþingi. Einnig var skipað sérfræðingateymi með fulltrúum félags- og vinnumarkaðsráðuneytis, heilbrigðisráðuneytis og fjármála- og efnahagsráðuneytis. Sérfræðingateymið vinnur að undirbúningi, útfærslu og innleiðingu breytinga á greiðslu- og þjónustukerfi almannatrygginga vegna örorku og starfsgetumissis og útfærslu tímasettra aðgerða þannig að breyta megi kerfinu í áföngum.

Með þessu frumvarpi eru lagðar til breytingar á lögum um almannatryggingar, nr. 100/2007, sem varða annars vegar skerðingarhlutfall tekna við útreikning örorku- og endurhæfingarlífeyris og hins vegar sérstakt frítækjumark örorku- og endurhæfingarlífeyrisþega vegna atvinnutekna við útreikning tekjutryggingar og heimilisuppbótar. Í almennt umræðu

hefur ítrekað komið fram að hvata skorti í gildandi örorkulífeyrisherfi til þátttöku á vinnu- markaði, m.a. vegna samspils skatta, bóta og annarra tekna lífeyrisþega. Markmið frumvarps- ins er að stuðla að því að einstaklingar sem metnir hafa verið til örorku og/eða misst hafa hluta starfsgetu sinnar geti aflað sér hærri tekna með atvinnu áður en tekjurnar komi til lækkunar á greiðslum til örorku- eða endurhæfingarlífeyrisþega.

Efni frumvarpsins styður það sem fram kemur í sáttmála ríkisstjórnarinnar um að gera ör- orkulífeyrisherfi almannatrygginga gagnsærra, einfaldara og skilvirkara. Frumvarpið inni- heldur skref í átt að nýju greiðslukerfi vegna starfsgetumissis en gert er ráð fyrir að frekari breytingar á kerfinu verði innleiddar í áföngum á næstu misserum.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Í stefnu stjórnvalda er áhersla á virkni til að stuðla að auknum lífsgæðum og betri afkomu fólks með mismikla starfsgetu. Aukin atvinnuþátttaka fólks er talin auka virkni og bæta félagslega og fjárhagslega stöðu þess. Hækkun sérstaks frítekjumarks vegna atvinnutekna örorku- og endurhæfingarlífeyrisþega er einn af þeim þáttum sem talinn er stuðla að aukinni virkni og atvinnuþátttöku þessa hóps. Miklar tekjuskerðingar, lág frítekjumörk og flókin greiðslukerfi eru talin fæla þessa einstaklinga frá atvinnuþátttöku og þannig draga úr virkni þeirra og lífsgæðum.

Atvinnuþátttaka örorku- og endurhæfingarlífeyrisþega speglast í efnahagsástandi hverju sinni og eftirspurn eftir vinnuafli. Um er að ræða þann hóp einstaklinga á vinnu- markaði sem oftast er í viðkvæmustu stöðunni þegar samdráttarskeið rennur upp og er fyrstur til að falla út af vinnu- markaði. Þannig hafði hlutfall þess hóps sem hafði einhverjar atvinnutekjur hækkað og var orðið 36,5% í nóvember 2007, en hlutfallið lækkaði mikið í kjölfar bankahrunsins og hefur lengst af verið um fjórðungur frá þeim tíma. Atvinnuþátttaka féll niður í 22% á árunum 2020–2021 á tímum COVID-19 faraldursins en hefur aukist aftur og er nú tæp 24% samkvæmt áætlun fyrir árið 2022.

Samkvæmt 5. mgr. 18. gr. laga um almannatryggingar skal skerða örorkulífeyri ef tekjur örorkulífeyrisþega eru hærri en (nú) 2.575.220 kr. á ári, sbr. einnig 1. gr. reglugerðar nr. 617/2022, um fjárhæðir frítekjumarka (tekjumarka) almannatrygginga og félagslegrar aðstoð- ar fyrir árið 2022. Ef tekjur eru umfram frítekjumarkið skal skerða lífeyrinn um 11% þeirra tekna uns hann fellur niður. Sömu reglur gilda um örorkustyrk og aldurstengda örorkuupp- bót, sbr. 2. mgr. 19. gr. og 1. mgr. 21. gr. laga um almannatryggingar, sem og endurhæfingarlífeyri, sbr. 3. mgr. 7. gr. laga um félagslega aðstoð, nr. 99/2007.

Samkvæmt b-lið 2. mgr. 16. gr. laga um almannatryggingar, sbr. einnig 3. mgr. 7. gr. laga um félagslega aðstoð, skulu örorku- og endurhæfingarlífeyrisþegar hafa 300.000 kr. frítekju- mark á ári vegna atvinnutekna við útreikning tekjutryggingar. Skv. 3. mgr. 8. gr. laga um félagslega aðstoð skal heimilisupp- bót til örorkulífeyrisþega lækka eftir sömu reglum og tekju- trygging samkvæmt lögum um almannatryggingar og gildir því sama frítekjumark við útreik- ning heimilisupp- bótar. Frítekjumarkið nemur nú 1.315.200 kr. sem samsvarar 109.600 kr. á mánuði, sbr. 14. tölul. ákvæðis til bráðabirgða laga um almannatryggingar.

Í frumvarpi þessu er lagt til að réttarstaða þeirra einstaklinga sem fá greiddan örorku- eða endurhæfingarlífeyri verði styrkt með því annars vegar að lækka skerðingarhlutfall tekna við útreikning örorku- og endurhæfingarlífeyris og aldurstengdrar örorkuupp- bótar og hins vegar að hækka sérstakt frítekjumark vegna atvinnutekna við útreikning tekjutryggingar og heimilis- upp- bótar. Skerðingarhlutfallið er nú 11% og frítekjumarkið 1.315.200 kr. á ári. Er í frumvarp- inu gert ráð fyrir að frítekjumarkið hækki úr 1.315.200 kr. í 2.400.000 kr. á ári og að skerð- ingarhlutfallið lækki úr 11% í 9%. Er lækkun skerðingarhlutfallsins nauðsynleg til að koma í

veg fyrir að hækkun frítekjumarksins leiði til þess að svokallað „fall á krónunni“ endurvekist. Það lýsir sér þannig að hækkun tekna greiðsluþega um eina krónu getur leitt til þess að örorkulífeyrir falli niður vegna tekna og að greiðslur til hans lækki mikið við það en þetta er einn af þeim þáttum sem letur fólk með mismikla starfsgetu til þátttöku á vinnumarkaði. Með því að lækka skerðingarhlutfallið verður örorku- og endurhæfingarlífeyrisþegum gert kleift að afla sér hærri tekna með atvinnu áður en tekjurnar koma til lækkunar á greiðslu tekjutryggingar og heimilisuppbótar. Hækkun sérstaks frítekjumarks vegna atvinnutekna er mikilvægt skref til að ryðja úr vegi hindrunum fyrir atvinnuþátttöku einstaklinga sem misst hafa starfsgetuna að hluta og er talið hækkunin muni stuðla að aukinni atvinnuþátttöku og virkni þessara einstaklinga og þar með auka möguleika þeirra til að bæta kjör sín.

Rétt er að benda á að sérstakt 1.200.000 kr. frítekjumark vegna atvinnutekna ellilífeyrisþega var innleitt 1. janúar 2018 og hækkaði í 2.400.000 kr. 1. janúar 2022. Frítekjumark vegna atvinnutekna örorku- og endurhæfingarlífeyrisþega hefur aftur á móti ekki hækkað frá árinu 2009 þegar það hækkaði um 9,6% og fór úr 1.200.000 kr. í 1.315.200 kr. Þykir mikilvægt og sanngjarn að frítekjumark örorku- og endurhæfingarlífeyrisþega nemi ekki lægri fjárhæð en frítekjumark ellilífeyrisþega, ekki síst þegar haft er í huga að örorku- og endurhæfingarlífeyrisþegar hafa samkvæmt upplýsingum Tryggingastofnunar að jafnaði lægri lífeyrissjóðs- og fjármagnstekjur sér til framfærslu en aldraðir auk þess sem telja má að þeir séu að jafnaði skuldsettari hópur en aldraðir.

3. Meginefni frumvarpsins.

Með frumvarpi þessu eru lagðar til breytingar á 5. mgr. 18. gr. og 14. tölul. ákvæðis til bráðabirgða laga um almannatryggingar er lúta að örorkulífeyri og tengdum greiðslum. Verði frumvarpið að lögum mun skerðingarhlutfall örorkulífeyris, endurhæfingarlífeyris og aldurstengdrar örorkuuppbótar lækka úr 11% í 9% og sérstakt frítekjumark vegna atvinnutekna við útreikning tekjutryggingar og heimilisuppbótar hækka úr 1.315.200 kr. í 2.400.000 kr. á ári.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Efni frumvarpsins þykir ekki gefa sérstakt tilefni til mats á samræmi við ákvæði stjórnarskrár eða alþjóðlegar skuldbindingar.

5. Samráð.

Frumvarpið var unnið í félags- og vinnumarkaðsráðuneytinu í samráði við og á vettvangi sérfræðingateymis ráðuneytanna og kynnt stýrihópi ráðuneytanna, eins og getið er um í innangangskafila greinargerðarinnar. Frumvarpið var einnig kynnt Alþýðusambandi Íslands, Geðhjálp, Landssamtökunum Þroskahjálpi, Samtökum atvinnulífsins og Öryrkjabandalagi Íslands. Voru viðbrögð þessara aðila við efni frumvarpsins jákvæð en jafnframt lögð áhersla á mikilvægi heildarendurskoðunar greiðslukerfis vegna örorku og starfsgetumissis. Þá var efni frumvarpsins kynnt Tryggingastofnun ríkisins, sem annast framkvæmd lífeyristrygginga. Ekki vannst tími til að birta frumvarpið í samráðsgátt stjórnvalda þar sem gert er ráð fyrir að það öðlist gildi 1. janúar 2023.

6. Mat á áhrifum.

Til að leggja mat á kynjamuninn er notað tíu ára meðaltal, litið er til fjölda með tekjur á tilteknu bili í október 2013–2022. Síðasta árið byggist á tekjuáætlunum lífeyrisþega á meðan fyrri ár byggjast á rauntölum þeirra samkvæmt skattauppgjöri. Meðalfjöldi tímabilsins er 20.898 einstaklingar, þar af 8.195 karlar eða 39% og 12.746 konur eða 61%. Af þessum hópi

voru 5.147 einstaklingar eða um 24,7% með einhverjar atvinnutekjur, eða 26,4% karla, 2.153 karlar og 23,6% kvenna, 3.002 konur. Hlutfall karla með einhverjar atvinnutekjur er því hærra en þeir eru mun færri.

Núverandi frítekjumark vegna atvinnutekna við útreikning tekjutryggingar og heimilisuppbótar er 1.315.200 kr. á ári eða 109.600 kr. á mánuði og hefur það verið óbreytt frá árinu 2009.

Þau sem hafa hærri tekjur en sem nemur núverandi frítekjumarki hafa fjárhagslegan hag af hækkun frítekjumarksins og einnig þau sem myndu reyna fyrir sér á vinnumarkaði í kjölfar þessarar hækkunar. Ef skoðuð eru tekjubil fyrir meðaltal þessa 10 ára tímabils þá sést að um 9,4% af þeim 24,7% sem eru með einhverjar atvinnutekjur eru með lægri tekjur en 100.000 kr. á mánuði og 15,3% með tekjur umfram það. Hjá körlum skiptist 26,4% atvinnutekjuhlutfall þannig að 9,7% eru með tekjur undir 100.000 kr. á mánuði og 16,7% með tekjur yfir 100.000 kr. á meðan 23,6% kvenna skiptist í 9,2% undir 100.000 kr. mánaðartekjum og 14,4% yfir 100.000 kr.

Það er því hærra hlutfall karla með tekjur umfram gildandi frítekjumörk sem hefðu hag af hækkuninni en mun fleiri konur, eða 35% fleiri konur en karlar. Það má því gera ráð fyrir að hækkun sérstaks frítekjumarks vegna atvinnutekna örorku- og endurhæfingarlífeyrisþega stuðli að auknu jafnrétti.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Samkvæmt 5. mgr. 18. gr. laga um almannatryggingar skal skerða örorkulífeyri ef tekjur örorkulífeyrisþega eru hærri en (nú) 2.575.220 kr. á ári. Ef tekjur eru umfram frítekjumarkið skal skerða lífeyrinn um 11% þeirra tekna uns hann fellur niður. Sömu reglur gilda um endurhæfingarlífeyri, sbr. 3. mgr. 7. gr. laga um félagslega aðstoð, nr. 99/2007, sem og örorkustyrk og aldurstengda örorkuuppbót, sbr. 2. mgr. 19. gr. og 1. mgr. 21. gr. laga um almannatryggingar.

Lagt er til að skerðingarhlutfall framangreindra bótaflokka lækki úr 11% í 9% frá og með 1. janúar 2023. Er lækkan skerðingarhlutfallsins nauðsynleg til að koma í veg fyrir að hækkun sérstaks frítekjumarks vegna atvinnutekna, sem gert er ráð fyrir í 2. gr. frumvarps þessa, leiði til þess að svokallað „fall á krónunni“ endurvekist en eins og áður hefur komið fram þá lýsir það sér þannig að smávægileg hækkun tekna greiðsluþega getur leitt til þess að greiðslur til hans frá almannatryggingum lækki verulega, sbr. nánari umfjöllun í 2. kafla. Það vandamál var leyst um síðustu áramót þegar skerðingarhlutfall örorkulífeyris var lækkað úr 25% í 11% samhliða hækkun bóta almannatrygginga um 5,6%, en hækkunin ein og sér hefði að óbreyttu leitt til aukins „falls á krónunni“.

Um 2. gr.

Samkvæmt 2. málsl. b-liðar 2. mgr. 16. gr. laga um almannatryggingar, sbr. einnig 3. mgr. 7. gr. laga um félagslega aðstoð, skulu örorku- og endurhæfingarlífeyrisþegar hafa 300.000 kr. frítekjumark á ári vegna atvinnutekna við útreikning tekjutryggingar. Frítekjumarkið nemur nú 1.315.200 kr. á ári sem samsvarar 109.600 kr. á mánuði, sbr. 14. tölul. ákvæðis til bráðabirgða laga um almannatryggingar.

Í frumvarpinu er lagt til að sú breyting verði gerð á 14. tölul. ákvæðis til bráðabirgða að sérstakt frítekjumark vegna atvinnutekna við útreikning tekjutryggingar hækki og verði 2.400.000 kr. á ári frá og með 1. janúar 2023. Mun það einnig gilda við útreikning heimilisuppbótar, sbr. 2. málsl. 3. mgr. 8. gr. laga um félagslega aðstoð.

Um 3. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringa.