

156. löggjafarþing 2025.
Þingskjal x — x. mál.
Stjórnarfrumvarp.

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um almannatryggingar og lögum um breytingu á ýmsum lögum vegna endurskoðunar örorkulífeyriskerfis almannatrygginga.

Frá félags- og húsnæðismálaráðherra.

I. KAFLI

Breyting á lögum um almannatryggingar, nr. 100/2007 (aldursviðbót og launavísitala).

1. gr.

Á eftir 21 gr. kemur ný grein, 21. gr. a, ásamt fyrirsögn, svohljóðandi:

Aldursviðbót.

Aldursviðbót samkvæmt 2. mgr. 29. gr. greiðist þeim ellilífeyrisþegum sem áttu rétt til örorkulífeyris eða hlutaörorkulífeyris áður en taka ellilífeyris samkvæmt III. kafla hófst og bætist hún við fjárhæð ellilífeyris.

Í þeim tilvikum sem aldursviðbót greiðist skal samanlögð fjárhæð ellilífeyris og aldursviðbótar lækka um 45% af tekjum lífeyrisþega umfram frítekjumörk í samræmi við þá reglu sem fram kemur í 21. gr., sbr. einnig 22. gr. Um útreikning á fjárhæð aldursviðbótar vegna réttindahlutfalls fer skv. 16. og 18. gr. Þá eiga ákvæði 1.–3. mgr. 19. gr. einnig við um áhrif þess á fjárhæð aldursviðbótar sé töku ellilífeyris frestað, flýtt eða heimild nýtt til greiðslu á hálfum áunnum ellilífeyri, sbr. 20. gr.

2. gr.

Í stað orðsins „launaþróun“ í 2. mál. 1. mgr. 62. gr. laganna kemur: þróun launavísitalu.

II. KAFLI

Breyting á lögum um breytingu á ýmsum lögum vegna endurskoðunar örorkulífeyriskerfis almannatrygginga, nr. 104/2024 (öflun, vistun og miðlun upplýsinga í tölfræðilegum tilgangi).

3. gr.

Við e-lið 3. gr. laganna bætast tvær nýjar málsgreinar svohljóðandi:

Tryggingastofnun skal halda skrá á landsvísu með upplýsingum frá þjónustuaðilum um framvindu meðferðar og endurhæfingar hjá einstaklingum óháð því hvort hlutaðeigandi hafi sótt um eða fái greiðslur úr almannatryggingum. Tilgangur skrárinnar er að afla þekkingar um þá þjónustu sem veitt er af þjónustuaðilum eða í umboði þeirra, til að tryggja að hlutaðeigandi einstaklingar nái sem bestum árangri og að þjónustuferli séu til þess fallin að bæta lífsgæði og lífsgæði einstaklinganna. Í þessu skyni er Tryggingastofnun heimilt að vinna með persónugreinanleg gögn frá þjónustuaðilum. Upplýsa ber hlutaðeigandi einstaklinga um

fyrirhugaða vinnslu persónuupplýsinga í samræmi við 2. mgr. 17. gr. laga um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga, nr. 90/2018, sbr. einnig viðeigandi ákvæði um samstarf þjónustuaðila í lögum þessum.

Skrá samkvæmt 3. mgr. skal nota til þess að meta árangur af þjónustuferlum, gera áætlanir um gæðapróun og uppbyggingu úrræða í endurhæfingarþjónustu sem og í þágu vísindarannsóknna. Tryggingastofnun skal einnig, í samráði við ráðuneyti félags- og heilbrigðismála, vinna upplýsingar úr skránni til notkunar við áætlanagerð, stefnumótun og önnur verkefni ráðuneytanna. Tryggingastofnun setur nánari reglur um vinnslu persónuupplýsinga vegna skrár samkvæmt 3. mgr. þ.m.t. um tilgang og aðferðir við vinnslu. Hafa skal samráð við Persónuvernd við undirbúning reglnanna og skulu þær staðfestar af ráðherra.

4. gr.

Gildistaka.

Ákvæði 1. gr. öðlast gildi 1. janúar 2026.

Ákvæði 2. og 3. gr. öðlast þegar gildi og kemur ákvæði 2. gr. til framkvæmda við ákvörðun fjárhæða almannatrygginga við fjárlagagerð vegna ársins 2026.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Frumvarpið er samið í félags- og vinnumarkaðsráðuneytinu í samráði við Tryggingastofnun, sem er framkvæmdaraðili laga um almannatryggingar. Í stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnar Samfylkingar, Viðreisnar og Flokks fólksins frá 21. desember 2024 segir að bundið verði í lög að aldursviðbót á lífeyri öryrkja haldist ævilangt og að ríkisstjórnin muni hækka örorku- og ellilífeyri á hverju ári til samræmis við hækkun launavísitölu, en þó aldrei minna en verðlag. Jafnframt segir í stefnuyfirlýsingunni að gripið verði til aðgerða til að uppræta fátækt og lyfta greiðslum almannatrygginga til tekjulægri lífeyrisþega. Frumvarpið sem hér er lagt fram er í samræmi við stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar.

Markmið frumvarpsins er að bæta stöðu þeirra sem voru ung metin með örorku og eiga engin eða mjög takmörkuð atvinnutengd réttindi til ellilífeyris. Með því að festa í lög að aldursviðbót falli ekki niður þegar einstaklingur nær ellilífeyrisaldri er leitast við að stuðla að jöfnuði og vernda þá sem annars myndu búa við lækkun á þeirri fjárhæð sem þeir hafa til framfærslu sinnar. Með þessu fyrirkomulagi er ekki aðeins verið að tryggja afkomu þessara einstaklinga betur heldur einnig að framfylgja grundvallarreglum stjórnarskrárinnar og alþjóðlegra skuldbindinga Íslands á sviði félagslegra réttinda. Samkvæmt 76. gr. stjórnarskrárinnar ber stjórnvöldum að tryggja öllum, sem þess þurfa, rétt til aðstoðar vegna örorku, elli eða sambærilegra aðstæðna. Þá felur Félagsmálasáttmáli Evrópu í sér skuldbindingu um að aðildarríki tryggi öllum rétt til fullnægjandi lífsafkomu og félagslegs öryggis, m.a. í gegnum lífeyriskerfið. Með frumvarpinu er því betur tryggt en samkvæmt gildandi lögum að þeir sem af líffræðilegum eða félagslegum ástæðum hafa ekki getað byggt upp lífeyrisréttindi í gegnum atvinnuþátttöku verði ekki skildir eftir með ófullnægjandi tekjur á efri árum.

Jafnframt er með fyrirhuguðum breytingum stefnt að því að styrkja stöðu elli- og örorkulífeyrisþega með því að tryggja að lífeyrisgreiðslur fylgi þróun launavísitölu í stað þess að taka mið af almennri launaþróun, sem í einhverjum tilvikum kann að hafa leitt til lakari kjara fyrir þessa hópa. Með þessu er dregið úr hættu á því að greiðslur almannatrygginga dragist aftur úr í samanburði við almenna þróun lífskjara og þannig stuðlað að meiri efnahagslegum stöðugleika fyrir lífeyrisþega.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Í stefnufirlýsingu ríkisstjórnar Samfylkingar, Viðreisnar og Flokks fólksins er sérstaklega kveðið á um að gerðar verði lagabreytingar til að tryggja að aldursviðbót örorkulífeyrisþega haldist ævilangt og að lífeyrisgreiðslur hækki í samræmi við launavísitölu fremur en launaþróun. Samkvæmt gildandi lögum um almannatryggingar greiðist aldursviðbót þeim sem fá greiddan örorkulífeyri og uppfylla skilyrði fyrir henni.

Í nýju örorkulífeyriskerfi, sem tekur gildi 1. september n.k., verður aldursviðbót veitt þeim örorkulífeyrisþegum sem hafa verulega skert tækifæri til að ávinna sér lífeyrisréttindi í lífeyrissjóðakerfinu. Þetta á einkum við einstaklinga sem fæðast fatlaðir eða missa snemma á lífsleiðinni getu til þátttöku á vinnumarkaði. Hins vegar fellur þessi aldursviðbót niður þegar einstaklingur nær ellilífeyrisaldri, en það hefur ítrekað verið bent á að sú lækking greiðslna sé ekki sanngjörn þar sem hún leiðir til lakari kjara hjá þeim sem ekki hafa átt þess kost að byggja upp lífeyrisréttindi í gegnum atvinnuþátttöku. Þess vegna hefur ríkisstjórnin sett það skýrt á oddinn í stefnufirlýsingu sinni að breyta lögum þannig að þeir sem höfðu rétt á aldursviðbót sem örorkulífeyrisþegar fái hana áfram þegar þeir færast yfir á ellilífeyri. Með þessum breytingum er tryggt að þeir njóti áfram stuðnings sem jafnar stöðu þeirra gagnvart þeim sem hafa áunnin lífeyrisréttindi í gegnum lífeyrissjóðakerfið. Núverandi fyrirkomulagi verður ekki breytt nema með lagasetningu, og frumvarp þetta felur í sér nauðsynlegar breytingar á lögum um almannatryggingar.

Auk þess er í stefnufirlýsingu ríkisstjórnarinnar kveðið á um að tryggja að bætur í almannatryggingakerfinu fylgi launavísitölu í stað launaþróunar. Samkvæmt gildandi lögum er kveðið á um að fjárhæðir almannatrygginga skuli breytast árlega í samræmi við fjárlög hverju sinni, þar sem tekið er mið af launaþróun. Fjármála- og efnahagsráðuneytið hefur lagt mat á launaþróun, en það hefur byggst á hækkingum á kjarasamningsbundnum launabreytingum á vinnumarkaði. Launavísitala, hins vegar, endurspeglar tímakaup reglulegra launa og tekur því til fleiri þátta, svo sem launaskriðs og samninga um styttingu vinnuvikunnar. Með því að festa í lög að greiðslur almannatrygginga skuli hækka í samræmi við þróun launavísitölu er stefnt að því að lífeyrisgreiðslur fylgi betur almennri kjararþróun á vinnumarkaði og tryggi þannig að lífeyrisþegar dragist ekki aftur úr í kaupmætti. Það krefst lagabreytingar að gera það skylt að meta hækkanir á greiðslum almannatrygginga samkvæmt launavísitölu eins og kveðið er á um í stefnufirlýsingu ríkisstjórnarinnar og er frumvarp þetta lagt fram í því skyni að uppfylla þessa stefnu ríkisstjórnarinnar.

3. Meginefni frumvarpsins.

Aldursviðbót: Í frumvarpinu er lagt til að aldursviðbót þeirra örorkulífeyrisþega og hlutaörorkulífeyrisþega sem hafa uppfyllt skilyrði fyrir henni falli ekki niður á því tímamarki þegar örorkulífeyrisþegi nær ellilífeyrisaldri heldur fylgi ellilífeyrinum, að skilyrðum uppfylltum. Það þýðir að þau sem eiga engin eða mjög takmörkuð atvinnutengd réttindi til ellilífeyris vegna þess að þau voru ung metin með örorku muni áfram njóta stuðnings með

viðbótargreiðslu. Um er að ræða ívilnandi ákvæði sem bætir fjárhagslega stöðu þeirra sem uppfylla skilyrði fyrir því að fá greidda aldursviðbót í því nýja greiðslukerfi örorkulífeyris sem tekur gildi þann 1. september 2025.

Tillaga frumvarpsins miðar að því að tveir hópar muni fá aldursviðbót greidda frá og með því tímamarki þegar þessi nýi greiðsluflokkur kemur til framkvæmdar. Annars vegar eru það þau sem þegar eru komin á ellilífeyri, en uppfylltu á fyrri tíð það skilyrði að hafa verið metin til a.m.k. 75% örorku fyrir 44 ára aldur. Hins vegar eru það þau sem hefja munu töku ellilífeyris eftir að greiðsluflokkurinn kemur til framkvæmdar og uppfylla á því tímamarki skilyrði fyrir greiðslu nýs örorkulífeyris eða hlutaörorkulífeyris. Aldursviðbót samhliða ellilífeyri greiðist hins vegar ekki þeim sem fyrst uppfylltu skilyrði um endurhæfingarmat eða samþætt sérfræðimat við 44 ára aldur eða síðar. Eldra örorkumat er lagt að jöfnu við samþætt sérfræðimat gagnvart þessum hópi, sbr. ákvæði til bráðabirgða (13) með lögum um almannatryggingar, sbr. 12. gr. laga nr. 104/2024.

Samkvæmt gildandi almannatryggingalögum greiðist aldursviðbót þeim sem fá greiddan örorkulífeyri og uppfylla skilyrði fyrir greiðslu aldursviðbótar. Full aldursviðbót er nú greidd þeim sem fá örorkumat 18-24 ára og svo lækkar hún í skrefum og fá þau sem eru 61-66 ára þegar þau fá örorkumat 2,5% af fullri aldursviðbót.

Í nýju örorkulífeyriskerfi, sem tekur gildi þann 1. september nk., verður aldursviðbót greidd þeim örorkulífeyrisþegum og hlutaörorkulífeyrisþegum sem hafa haft verulega skert tækifæri til að ávinna sér réttindi í lífeyrissjóðakerfinu. Þetta á einkum við um þá einstaklinga sem fæðast fatlaðir eða missa snemma á lífsleiðinni getu til virkni á vinnumarkaði. Full aldursviðbót til öryrkja eins og hún verður frá og með 1. september 2025 að fjárhæð 31.290 kr. á mánuði greiðist þeim sem voru 18-24 ára þegar annaðhvort skilyrði fyrir sjúkra- og endurhæfingargreiðslum voru fyrst uppfyllt eða þegar niðurstaða samþætts sérfræðimats lá fyrst fyrir um að geta til virkni á vinnumarkaði væri 50% eða minni. Fjárhæð aldursviðbótar lækkar um 5% fyrir hvert ár eftir það og greiðist aldursviðbót ekki hafi umsækjandi fyrst uppfyllt framangreind skilyrði við 44 ára aldur eða síðar., þ.e. aldursviðbótinni verður með markvissari hætti en nú ætlað að veita þeim stuðning sem þurfa að hefja töku örorkulífeyris ung að árum.

Launavísitala: Einnig er í frumvarpinu lagt til að ákvörðun um árlegar breytingar á greiðslum almannatrygginga skuli taka mið af hækkun launavísitölu, í stað launaþróunar eins og nú gildir, þó þannig að þær hækki aldrei minna en verðlag samkvæmt vísitölu neysluverðs.

Ákvarðanir um launa- og verðlagshækkanir bóta almannatrygginga eru gerðar í fjárlögum hvers árs og byggja á spá um efnahagsþróun og eru því hækkunir byggðar á væntum breytingum næsta árs. Einnig byggir sú ákvörðun á útkomu yfirstandandi árs í samanburði við síðustu fjárlög. Þannig er hækkun 1. janúar skv. fjárlögum hvers árs samsett úr þróun fyrra árs og spá um efnahagshorfur fjárlagaárs.

Ef litið er til hækkana almannatrygginga og launavísitölu frá 2016 til 2024 hefur mestur munur innan árs verið 3,2% almannatryggingum í vil 2023 og 4,8% launavísitölu í vil 2022, svo mikill breytileiki er milli ára. Ef litið er til meðaltals á sama tímabili er hækkun launavísitölu að lágmarki um 1,1% umfram hækkun almannatrygginga en þegar horft er til þess að hækkun verði aldrei minni en verðlag er meðaltalshækkun launavísitölu umfram bætur almannatrygginga 1,6%. Miðað við þessar forsendur mun breytingin, verði frumvarp þetta að lögum, gagnast öllum sem fá greiðslur frá almannatryggingum og tryggja þeim að jafnaði meiri hækkunir en kjarasamningar kveða á um.

Til þess ber þó að líta að í tilteknum tilvikum getur orðið frávik á milli lífeyrisþega og tiltekinna launahópa þegar litið er til launaþróunar, hvort sem hún er mæld með kjara-sammingsbundnum hækkunum eða launavísitölu. Þannig getur krónutöluhækkun lægstu launa leitt til meiri hækkunar lægstu launa en prósentuhækkun launavísitölu myndi leiða til varðandi bætur almannatrygginga. Þá getur hinn svokallaði tvöfaldi lás sem miðar við launavísitölu en að þó skuli greiðslur aldrei hækka minna en verðlag, leitt til tvöfaldrar hækkunar vegna verðbóluskots; fyrst vegna hækkunar á vísitölu neysluverðs og svo vegna hækkunar á launum sem ætlað er að mæta framangreindri hækkun verðlags. Í því tilviki gætu bætur almannatrygginga hækkað meira en laun hjá launþegum á vinnumarkaði, sérstaklega láglaunahópum.

Söfnun tölfraðiupplýsinga: Þá er í frumvarpinu lagt til að kveðið verði skýrt á um að söfnun tölfraðiupplýsinga um endurhæfingarþjónustu í víðum skilningi verði verkefni Tryggingastofnunar í því nýja kerfi sem tekur gildi þann 1. september 2025. Við undirbúning að innleiðingu á hinu nýja kerfi hefur verið bent á að notendur endurhæfingarþjónustu séu ekki allir í hópi viðskiptavina Tryggingastofnunar. Er þá m.a. horft til þeirra sem ljúka sínu endurhæfingarferli innan greiðslutímabils frá atvinnurekendum og sjúkrasjóðum stéttarfélaganna. Einnig er á það bent að ef einstaklingur sækir einungis þjónustu hjá einum þjónustuaðila kemur ekki til þess að upplýsingar um þjónustuna, einkum endurhæfingaráætlanir, fari um þjónustugátt sem starfrækt verður í nýju kerfi. Breytingunni er ætlað að tryggja að haldið sé utan um slíkar upplýsingar miðlægt þannig þær geti nýst til þess að tryggja að einstaklingar fái rétta endurhæfingarþjónustu, á réttum stað og á réttum tíma.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Frumvarp þetta er talið vera í samræmi við stjórnarskrá Lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, og alþjóðlegar skuldbindingar Íslands á sviði félagslegra réttinda.

Samkvæmt 1. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar ber stjórnvöldum að tryggja öllum sem þess þurfa rétt til aðstoðar vegna sjúkleika, örorku, elli eða annarra sambærilegra aðstæðna. Þessi aðstoð getur verið í formi þjónustu eða greiðslna, og það er hlutverk löggjafans að útfæra fyrirkomulag hennar og setja þau mörk sem fjárhæðir lífeyrisgreiðslna almannatrygginga miðast við. Í dómaframkvæmd hefur verið staðfest að þessum skyldum stjórnvalda verði að sinna með málefnalegum hætti og með hliðsjón af jafnræðisreglu stjórnarskrárinnar og alþjóðlegum skuldbindingum ríkisins. Frumvarp þetta stuðlar að því að styrkja stöðu þeirra sem hafa litlar eða engar atvinnutengdar ellilífeyrisgreiðslur og tryggja að þeir fái áframhaldandi stuðning þegar þeir færast af örorkulífeyri yfir á ellilífeyri. Þannig er stefnt að því með frumvarpinu að uppfylla meginmarkmið 1. mgr. 28. gr. sammings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks, en þar er kveðið á um skyldu aðildarríkja til að gera viðeigandi ráðstafanir til að tryggja og stuðla að því að fatlað fólk njóti viðunandi lífsskjara og sífellt batnandi lífsskilyrða. Auk þess er frumvarpið talið vera í samræmi við skuldbindingar Íslands samkvæmt Félagsmálasáttmála Evrópu, en samkvæmt honum ber aðildarríkjum að tryggja öllum rétt til fullnægjandi lífsafkomu og félagslegs öryggis. Með því að tryggja að aldursviðbót falli ekki niður við færslu af örorkulífeyri yfir á ellilífeyri og að lífeyrisgreiðslur fylgi launavísitölu er verið að draga úr hættu á félagslegri mismunun og stuðla að jöfnum lífsskjörum. Með frumvarpinu er því tryggt að þeir sem hafa frá unga aldri glímt við örorku og skert atvinnutækifæri njóti áfram þess stuðnings sem nauðsynlegur er til að tryggja þeim sambærileg lífsgæði og öðrum lífeyrisþegum. Það er í fullu samræmi við þær skyldur sem íslensk stjórnvöld hafa samkvæmt stjórnarskrá og alþjóðsamningum á sviði félagslegra réttinda.

Við samningu frumvarpsins, einkum og sér í lagi ákvæðanna um söfnun, vistun og miðlun upplýsinga í skilgreindum tilgangi var jafnframt litið til 1. mgr. 71. gr. stjórnarskrárinnar um friðhelgi einkalífs. Til að tryggja að ákvæði laganna séu í samræmi við stjórnarskrárákvæðið um friðhelgi einkalífs og ákvæði laga um persónuvernd var gert sérstakt mat á persónuvernd vegna reglugerðingar og vísast um það til 6. kafla um mat á áhrifum.

5. Samráð (í vinnslu)

Frumvarp þetta var unnið í félags- og vinnumarkaðsráðuneytinu. Áform um gerð frumvarpsins voru kynnt öðrum ráðuneytum í samræmi við verklag í tengslum við innra samráð Stjórnarráðsins.

Áform um framlagningu frumvarpsins voru kynnt í samráðsgátt stjórnvalda á vefnum Ísland.is frá og með 4. febrúar 2025 og var veittur frestur til og með 18. febrúar 2025 til að veita umsagnir um áformin (mál nr. S-17/2025). Alls bárust fimm umsagnir um áformin.

Drög að frumvarpinu voru kynnt í samráðsgátt stjórnvalda á vefnum Ísland.is frá og með 24. febrúar 2025 og var veittur frestur til og með 10. mars 2025 til að veita umsagnir um drögin (mál S-xx/2025).

6. Mat á áhrifum.

Verði frumvarpið að lögum mun það hafa jákvæð fjárhagsleg áhrif á helstu hagsmunaaðila sem eru þau sem fá greiddan örorkulífeyri eða ellilífeyri úr almannatryggingum.

Launavísitala: Í frumvarpinu er lögð til breyting á verklagi við útreikning á launa- og verðlagsbótum almannatrygginga þannig að miðað verði við launavísitölu í stað launaþróunar. Þessi breyting kann að fela í sér hækkun þess hluta fjárlaga sem hækkar sjálfvirkt óháð stöðu ríkissjóðs hverju sinni, enda um að ræða um fimmtung á fjárlögum ríkissjóðs hverju sinni. Hingað til hefur kaupmáttur greiðslna bæði almannatrygginga og greiðslna úr lífeyrissjóðum verið tryggður með tengingu við vísitölu neysliverðs en í frumvarpi þessu er forsendum við ákvörðun á fjárhæðum í opinbera kerfinu breytt.

Gerður hefur verið samanburður á hækkun bóta almannatrygginga síðustu ár og hækkun launavísitölu og hefur sá munur verið um 1,1% á ári að meðaltali. Ef eingöngu er litið til munar þar sem launavísitala er hærri en hækkun bóta og áhrifin metin núll þegar hækkun bóta er meiri er munurinn 1,6%. Útgjöld ríkissjóðs til almannatrygginga og tengdra greiðslna eru um 230 ma.kr. á árinu 2025 og er 1% hækkun því um 2,3 ma.kr. Það er því munur sem nemur 2,6 til 3,7 ma.kr. á ári að meðaltali. Munurinn getur hins vegar verð mun meiri eða enginn og kann að sveiflast mikið milli ára. Breytt verklag getur einnig haft áhrif á önnur útgjöld ríkissjóðs. Þannig hafa atvinnuleysisbætur oftast tekið sömu hækkunum og bætur almannatrygginga. Miðað við spá Vinnuálfstofnunar um 3,8% meðal atvinnuleysi á árinu 2025 myndi 1% hækkun bóta auka útgjöld um 330 m.kr. og því gæti sá munur orðið um 0,4-0,5 ma.kr. að meðaltali.

Hvað áhrif á húsnæðisbætur varðar þá hefur hækkun tekjumarka og fylgni þeirra við fjárhæðir almannatrygginga og/eða lágmarkslauna óveruleg áhrif á heildarútgjöld húsnæðisbóta. Barnalífeyrir og fjárhæð meðlags taka sömu breytingum og bætur almannatrygginga.

Miðað við framangreint má gera ráð fyrir því að meðalkostnaðarauki, sé hann í samræmi við síðustu ár, gæti orðið 3 – 4 ma.kr. á ári. Hækkunin er í formi skattskyldra tekna til einstaklinga sem nú þegar fullnýta persónuafslátt og því ættu skattar af fjárhæðinni að skila sér til ríkis og sveitarfélaga.

Metið er að verðbólguþrýstingur aukist með tengingu við launavísitölu, þar sem hækkunin nær til svo fjölmenns hóps, eða um og yfir 60 þúsund einstaklinga.

Aldursviðbót: Kostnaður við að ellilífeyrisþegar, sem áður fengu eða uppfylltu skilyrði fyrir aldursviðbót með örorkulífeyri, fái aldursviðbót eins og hún verður skv. 2. mgr. 29. gr. laga um almannatryggingar, sbr. lög nr. 104/2024, hefur verið metinn um 300 m.kr. á ári frá fyrsta janúar 2026.

Konur eru fjölmennari í hópi þeirra sem fá greiðslur úr almannatryggingum en konur eru enn að jafnaði með lægri ævitekjur en karlar. Í janúar 2025 fengu 22.358 konur greiddan ellilífeyri frá Tryggingastofnun en 18.508 karlar. Í sama mánuði fengu 11.754 konur greiddan örorkulífeyri frá stofnuninni en 7.502 karlar og konur voru einnig hátt í tvöfalt fleiri en karla í hópi þeirra sem fengu greiddan endurhæfingarlífeyri, eða 3.105 á móti 1.759 körlum. Niðurstaða jafnréttismats er að verði frumvarpið að lögum mun það hafa áhrif á fleiri konur en karla og er það talið munu hafa jákvæð áhrif í þá átt að jafna stöðu kynjanna.

Persónuvernd: Mat á áhrifum á persónuvernd var gert þegar frumvarpið sem varð að lögum nr. 104/2024 var í vinnslu og laut það að fyrst og fremst að efni e-liðar 3. gr. laganna um þjónustugátt. Með frumvarpi þessu er lagt til að tveimur mgr. verði bætt við þá grein um öflun, vistun og miðlun upplýsinga í tölfraðilegum tilgangi. Fyrirliggjandi mat á áhrifum á persónuvernd er uppfært með tilliti til þessara tveggja málsgreina. Fyrir liggur að vinnsla persónuupplýsinga í tölfraðilegum tilgangi er talin lykill að því lögbundna markmiði að tryggja nauðsynlega og heildstæða yfirsýn yfir viðurkenndar meðferðir og endurhæfingarþjónustu sem einstaklingar fá á hverjum tíma. Markmiðið er jafnframt og til að stuðla að samfellu í þjónustu og greiðslum hjá þeim sem þurfa þjónustu fleiri en eins aðila. Tölfraðivinnslan er því nauðsynleg til þess að einstaklingar geti nýtt sér þau úrræði sem þeir eiga tilkall hjá opinberum þjónustukerfum og til þess að þessi þjónustukerfi geti náð settum markmiðum, lögum samkvæmt.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Lagt er til að skýrt verði kveðið á um það í sérstöku ákvæði að aldursviðbót, eins og hún er skilgreind í 2. mgr. 29. gr. eftir gildistöku laga nr. 104/2024, fylgi ellilífeyrisgreiðslum til þeirra sem uppfylltu skilyrði til töku örorkulífeyris eða hlutaörorkulífeyris áður en viðkomandi hófu töku ellilífeyri eins og hann er ákvarðaður samkvæmt III. kafla laganna. Lagt er til að aldursviðbótin leggist við fjárhæð ellilífeyris og að samanlögð fjárhæð ellilífeyris og aldursviðbótar skuli lækka um 45% af tekjum lífeyrisþega sem eru umfram frítekjumörk, skv. 22. gr. Þessi samsetta fjárhæð lækkar í sama hlutfalli og aðrar greiðslur til lífeyrisþega samkvæmt lögnum

Þetta nýja ákvæði um aldursviðbót ofan á ellilífeyri, að uppfylltum skilyrðum sem um hana gilda er ívilnandi fyrir greiðsluþega miðað við það sem nú gildir þar sem aldursviðbót fellur niður þegar örorkulífeyrisþegi hefur töku ellilífeyris. Vert er að árétta að þessi breyting á við um aldursviðbótina eins og hún verður við gildistöku breytinga á örorkulífeyriskerfinu 1. september 2025. Fjárhæð aldursviðbótar til ellilífeyrisþega fer þannig eftir því hvenær hann uppfyllti fyrst skilyrði fyrir greiðslu örorkulífeyris, sbr. 2. mgr. 29. gr. og ákvæði til bráðabirgða (13) með lögum um almannatryggingar, sbr. 12. gr. laga nr. 104/2024 sem mælir fyrir um að eldra örorkumat sé lagt að jöfnu við samþætt sérfræðimat. Eins og fram kemur í 3. kafla hér að framan um meginefni frumvarpsins greiðist aldursviðbót ekki hafi ellilífeyrisþegi fyrst uppfyllt slík skilyrði við 44 ára aldur eða síðar.

Í 2. mgr. er lagt til að sömu reglur gildi um réttindahlutfall aldursviðbótarinnar eins og gilda um ellilífeyrisgreiðslur og er því í ákvæðinu vísað til þeirra ákvæða sem um það fjalla, sbr. 16. og 18. gr. Einnig er vísað til 1.-3. mgr. 19. gr. laganna um áhrif þess að fresta eða flýta töku ellilífeyris, eða nýta heimild til greiðslu á hálfum, áunnum ellilífeyri, sbr. ákvæði 20. gr. Það er einfalt, gagnsætt og stuðlar að fyrirsjáanleika að sambærilegar reglur gildi um bæði ellilífeyri og þá viðbót sem felst í aldursviðbótinni sem getur, að uppfylltum skilyrðum, lagst við fjárhæð ellilífeyris einstaklings sem áður var með örorkulífeyri eða hlutaörorkulífeyri.

Um 2. gr.

Lagt er til að í stað þess að árleg ákvörðun um breytingu á greiðslum almannatrygginga taki mið af launaþróun þá verði miðað við þróun launavísitölu. Þessi breyting hefur í för með sér að skýrar er kveðið á um hvert viðmiðið um hækkun greiðslna skuli vera en gert er samkvæmt núgildandi orðalagi. Breytingunni er einnig ætlað að svara þeirri gagnrýni sem fram hefur komið að bilið milli kjara lífeyrisþega og hópa á vinnumarkaði hafi breikkað um of. Þessi breyting felur jafnframt í sér, verði frumvarpið að lögum, að það verður meiri fyrirsjáanleiki og gagnsæi um hækkanir en nú er.

Um 3. gr.

Lagt er til að það verði skýrt verkefni Tryggingastofnunar að halda utan um tölfræðiupplýsingar um framvindu meðferðar og endurhæfingar hjá einstaklingum. Tilgangur þess að halda miðlæga skrá af þessum toga er tvíþættur: annars vegar að einstaklingar fái rétta endurhæfingarþjónustu, á réttum stað og á réttum tíma og hins vegar að þróa gæði og stuðla að uppbyggingu úrræða í endurhæfingarþjónustu.

Tryggingastofnun býr yfir upplýsingum um þá sem sótt hafa um eða eru viðtakendur greiðslna hjá stofnuninni og getur út frá þeim gögnum m.a. lagt sitt af mörkum til þess að meta megi hvort markmið með kerfisbreytingum skv. lögum nr. 104/2024 hafi náð fram að ganga, samanber endurskoðunarákvæði þar að lútandi. Á það er hins vegar bent að stofnunin hefur ekki upplýsingar um einstaklinga sem fá endurhæfingarþjónustu án þess að vera jafnframt umsækjendur um greiðslur. Þá snúa þær upplýsingar sem fara um þjónustugátt TR að einstaklingum sem þurfa þjónustu fleiri en eins þjónustuaðila. Ef einstaklingur sækir einungis þjónustu hjá einum aðila, t.d. VIRK starfsendurhæfingarsjóði, fara upplýsingar um þann einstakling ekki um þjónustugáttina. Þar með næst ekki „að tryggja nauðsynlega yfirsýn yfir viðkenndar meðferðir og endurhæfingarþjónustu sem einstaklingar fá á hverjum tíma“ eins og segir í því ákvæði um þjónustugáttina sem samþykkt var á Alþingi í júní 2024.

Af þeirri ástæðu er í frumvarpi þessu lagt til að bæta tveimur málsgreinum við þá lagagrein um þjónustugáttina (ný 28. gr. almannatryggingalaga) sem tekur gildi 1. september nk. Horft var til 8. gr. laga um landlækni og lýðheilsu nr. 41/2007 auk 8. og 23. gr. laga um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna, nr. 86/2021, við samningu ákvæðanna.

Með nýrri 3. mgr. er lagt til að Tryggingastofnun fái það hlutverk að halda skrá á landsvísu með upplýsingum frá þjónustuaðilum um framvindu meðferðar og endurhæfingar hjá einstaklingum óháð því hvort hlutaðeigandi hafi sótt um eða fái greiðslur úr almannatryggingum. Hér er einkum vísað til nýrra sjúkra- og endurhæfingargreiðslna sem leysa munu af hólmi núverandi endurhæfingarlífeyri skv. lögum um félagslega aðstoð. Tilgangur skrárinnar er að afla þekkingar um þá þjónustu sem veitt er af þjónustuaðilum eða í umboði þeirra, til að tryggja að hlutaðeigandi einstaklingar nái sem bestum árangri og að þjónustuferli séu samþætt og til þess fallin að bæta lífsgæði einstaklinganna. Í þessu

skyni er Tryggingastofnun heimilt að vinna með persónugreinanleg gögn frá þjónustuaðilum. Þessi gögn eru að verulegu leyti viðkvæms eðlis og því er lagt til að lagaramminn verði mótaður út frá hliðstæðum gildandi lagaákvæðum sbr. hér að framan. Í öllum tilvikum ber að upplýsa hlutaðeigandi einstaklinga um fyrirhugaða vinnslu persónuupplýsinga í samræmi við 2. mgr. 17. gr. laga um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga, nr. 90/2018. Er í því sambandi vísað til samhljóða ákvæða í lögum nr. 104/2024 um öll þau fimm þjónustukerfi sem aðild eiga að þjónustugáttinni.

Í nýrri 4. mgr. er kveðið á um að skrána megi nota til þess að:

- a) meta árangur af þjónustuferlum,
- b) gera áætlanir um gæðapróun og uppbyggingu úrræða í endurhæfingarþjónustu og
- c) í þágu vísindarannsókna.

Þessi tilgangur er samhljóða þeim skrá á landsvísu sem Landlæknir heldur, en vakin er athygli á því að hér er um að ræða endurhæfingarþjónustu í víðum skilningi sem tekur til meðferðar og endurhæfingar sem getur verið heilbrigðistengd, starfstengd eða samsett af hvoru tveggja.

Tryggingastofnun verður þannig ábyrgðaraðili skrárinnar samkvæmt persónuverndarlögum og er falið að ákveða tilgang og aðferðir við vinnslu persónuupplýsinga. Ákvæði 4. mgr. inniber að stofnunin skuli setja stjórnvaldsfyrirmæli með reglum um vinnslu persónuupplýsinga, sem eru staðfestar af ráðherra og öðlast gildi við birtingu í Stjórnartíðindum. Í ákvæðinu, sem mótað er eftir fyrirmynd í 23. gr. farsældarlaganna svonefndu, er gert ráð fyrir samráði við Persónuvernd við undirbúning reglnanna.

Um 4. gr.

Kveðið er á um að 2. gr. frumvarpsins taki gildi strax en það er nauðsynlegt til þess að mið verði tekið af breytingunni við undirbúning og gerð fjárlaga fyrir árið 2026. Gildistaka 3. gr. frumvarpsins er í framkvæmd háð gildistöku laga nr. 104/2024 þann 1. september n.k. Heimildir Tryggingastofnunar til öflunar, vistunar og miðlunar upplýsinga í tölfræðilegum tilgangi verða því ekki virkar fyrir en á því tímamarki. Greinin þarfnast ekki skýringa að öðru leyti.