150. löggjafarþing 2019–2020.

Þingskjal x — x. mál.

Stjórnarfrumvarp.

Frumvarp til laga

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

Frá félags- og barnamálaráðherra.

1. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 17. gr. laganna:

1. Í stað orðanna „2. mgr.“ í 2. mgr. kemur: 3. mgr.
2. 3. mgr. orðast svo:

Heimilt er að hefja töku ellilífeyris frá 65 ára aldri gegn varanlegri lækkun lífeyrisins, sbr. 4. mgr. 23. gr. Heimild þessi er bundin því skilyrði að samþykkt hafi verið umsókn um áunninn réttindi hjá öllum skyldubundnum atvinnutengdum lífeyrissjóðum.

1. Í stað orðanna „viðkomandi sjóða“ í 4. mgr. kemur: þeirra sjóða sem það heimila.
2. 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.
3. 5. mgr. fellur brott.
4. Í stað „1.-5. mgr.“ í 6. mgr. kemur: 1.-4. mgr.

2. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 23. gr. laganna:

1. 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.

1. Á eftir 1. mgr. kemur ný málsgrein, sem orðast svo:

Hálfur ellilífeyrir skal vera 1.488.630 kr. á ári. Fjárhæð hálfs 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 hálfs ellilífeyris.

1. Í stað orðanna „3. mgr.“ í 4. mgr. kemur: 4. mgr.
2. Í stað orðanna „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](https://www.althingi.is/lagas/149b/2007100.html), með síðari breytingum, 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, og öðlaðist heimildin gildi 1. janúar 2018. Í úrræðinu felst aukinn sveigjanleiki við starfslok eins og lýst er í almennum athugasemdum í frumvarpi því er varð að lögum nr. 116/2016. Ákveðin reynsla er komin á framkvæmd ákvæðisins og er tilefni lagasetningar að bregðast við þeim athugasemdum sem borist hafa ráðuneytinu. Gagnrýnt hefur verið að 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 á að sjóðfélagar í lífeyrissjóðum þurfi að eiga töluverð réttindi í lífeyrissjóðum til þess að geta nýtt sér úrræðið en að þeir sem eigi takmörkuð réttindi eigi ekki kost á töku hálfs lífeyris. Þá hefur það verið talið vera í andstöðu við meginmarkmið laganna að einstaklingar sem ættu 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 hefur verið bent á að setja ætti það skilyrði fyrir töku hálfs lífeyris að um áframhaldandi þátttöku á vinnumarkaði sé að ræða þar sem starfssamband viðkomandi einstaklinga 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 þá 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.

Þá hafa verið gerðar athugasemdir við að greiðslur hálfs lífeyris 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 hálfs lífeyris verði tekjutengdar en að sett verði almennt frítekjumark sem gildi um allar tekjur eins og nánar er vikið að í athugasemdum við 2. gr. frumvarpsins.

Loks hafa verið færð rök fyrir því að rétt sé að binda skilyrði greiðslu hálfs lífeyris við að einstaklingur sem hyggst taka hálfan lífeyri sé enn á vinnumarkaði. Þykir það samrýmast 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 hálfs lífeyris.

Í drögum að reglugerð, 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 framlengist til 1. janúar 2021 en heimild þessi mun að öðrum kosti renna út um næstu áramót. Er lífeyrisþegum þannig áfram veitt svigrúm til töku hálfs lífeyris 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. Sent í Samráðsgátt… og athugasemdir…

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 hálfs lífeyris frá lífeyrissjóðum. Aðeins 38 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 hálfs lífeyris og hefur fjármála- og efnahagsráðherra staðfest þær breytingar. Eigi að síður er ljóst að mjög fáir einstaklingar 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 starfssamband og að greiðslur verði tengdar við aðrar tekjur lífeyrisþega með háu frítekjumarki.

Með töku hálfs lífeyris samhliða hlutastarfi er fólki sem er 65 ára og eldra gefinn kostur á að draga úr því tekjufalli sem getur orðið við það að fara úr 100% starfi á fullan ellilífeyri við starfslok. Með minnkuðu starfshlutfalli samhliða töku hálfs lífeyris úr lífeyrissjóði og almannatryggingum gefst einstaklingum kostur á að viðhalda tengslum sínum við vinnumarkaðinn og auka þannig réttindi sín í atvinnutengda lífeyrissjóðakerfinu ásamt því að safna frekari lífeyrisréttindum með frestun á töku þess hluta lífeyris sem ekki er nýttur. Aðstæður fólks eru auðvitað 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 þeim sem fá lágt hlutfall lokalauna úr lífeyrissjóði og geta þannig hækkað réttindi sín með frestun hluta lífeyris.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

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

Í b-lið er sömuleiðis gert ráð fyrir að tilvísun til málsgreinar í 23. gr. breytist til samræmis við það sem lagt er til í c-lið 2. gr. frumvarpsins. Þá er lagt til að það skilyrði fyrir töku ellilífeyris frá 65 ára aldri, sem fram kemur í 5. mgr. 17. gr. gildandi laga, um að umsókn um áunninn réttindi hjá öllum skyldubundnum atvinnutengdum lífeyrissjóðum hafi verið samþykkt, færist í 3. mgr.

Í c-lið er lagt til að skilyrði fyrir töku hálfs ellilífeyris, um samþykki lífeyrissjóða fyrir töku hálfs ellilífeyris, nái eingöngu til þeirra lífeyrissjóða sem það heimila. Þar sem ekki öllum lífeyrissjóðum er unnt að bjóða sjóðfélögum sínum upp á hálfan ellilífeyri, sökum eðlis sjóðanna, þykir rétt þegar svo háttar til að binda skilyrði laganna við fyrir liggi samþykki þeirra lífeyrissjóða sem umsækjandi hefur áunnið sér réttindi í og jafnframt heimila töku hálfs lífeyris. Á þetta ekki síst við þegar einstaklingar hafa áunnið sér réttindi í erlendum lífeyrissjóðum en algengt mun vera að erlendir lífeyrissjóðir heimili ekki töku hálfs lífeyris. Þykir ekki sanngjarnt að slíkur ómöguleiki komi í veg fyrir möguleika einstaklinga til töku hálfs lífeyris hér á landi.

Í d-lið lagt til að heimild til töku hálfs lífeyris 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 upphaflegum tilgangi úrræðisins að starfssamband sé fyrir hendi. Einnig þykir það samræmast megintilgangi úrræðisins um að gera einstaklingum betur kleift að vera lengur á vinnumarkaði þegar að lífeyrisaldri kemur. Er þannig 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 Lífeyrissjóð 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 Tryggingastofnun ríkisins meta það í hverju tilfelli hvort skilyrðinu um starfssamband og starfshlutfall viðkomandi sé fullnægt. Sama gildir um sjálfstæða atvinnurekendur og verktaka sem taka t.d. að sér tímabundin verkefni. Þá má í þessu sambandi líta til atvinnutekna eða reiknaðs endurgjalds einstaklings, t.d. undanfarin þrjú ár, sem ættu að geta gefið vísbendingu um núverandi starfshlutfall hans. 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 hálfs lífeyris er að ræða með áframhaldandi vinnu.

Í e-lið er lagt til að 5. mgr. 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 í 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 hálfs lífeyris er því 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 hálfs lífeyris 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 f-lið er tilvísun til málsgreina breytt þar sem gert er ráð fyrir að 5. mgr. falli brott.

Um 2. gr.

Í a-lið 2. gr. frumvarpsins 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 fjárhæðir 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 fjárhæðir frítekjumarka ellilífeyrisþega en réttara þykir að tilgreina árlegar fjárhæðir enda byggjast útreikningar bóta samkvæmt lögunum á 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. falli brott en þar er kveðið á um að lækkun vegna tekna lífeyrisþega taki ekki til hálfs ellilífeyris sem greiddur er skv. 4. mgr. 17. gr. laganna. Eins og áður greinir þá 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 vegna 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 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 sem nemur 325.000 kr. á mánuði. Er þannig gert ráð fyrir að mánaðarleg fjárhæð frítekjumarksins nemi um helming 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.

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

Um 3. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringa.