

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um almannatryggingar, lögum um félagslega aðstoð og lögum um málefni aldraðra, með síðari breytingum (einföldun bótakerfis, breyttur lífeyristökualdur o.fl.).

(Lagt fyrir Alþingi á 145. löggjafarþingi 2015–2016.)

I. KAFLI

Breyting á lögum um almannatryggingar, nr. 100/2007, með síðari breytingum.

1. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 16. gr. laganna:

- Orðin „elli- og“ í a-lið 2. mgr. falla brott.
- Í stað „17.–19. gr.“ í a-lið 2. mgr. kemur: 18.–19. gr.
2. másl. b-liðar 2. mgr. fellur brott.
- Á eftir „18. gr.“ í 3. mgr. kemur: og ráðstöfunarfé skv. 48. og 56. gr.

2. gr.

Í stað 1. og 2. mgr. 17. gr. laganna koma átta nýjar málsgreinar, svohljóðandi:

Rétt til ellilífeyris öðlast þeir sem náð hafa 70 ára aldri og hafa verið búsettir hér á landi, sbr. I. kafla, a.m.k. þrjú almanaksár frá 18 til 70 ára aldurs. Full réttindi ávinnast með búsetu hér á landi í a.m.k. 40 almanaksár frá 18 til 70 ára aldurs. Sé um skemmri tíma að ræða reiknast réttur til ellilífeyris í hlutfalli við búsetutímann. Heimilt er þó að miða lífeyri hjóna, sem bæði fá ellilífeyri, við búsetutíma þess sem á lengri réttindatíma.

Þrátt fyrir ákvæði 1. mgr. öðlast þeir sem fæddir eru árið 1950 rétt til ellilífeyris frá 67 ára aldri. Ellilífeyrisaldur þeirra sem fæddir eru árið 1951 og síðar skal hækka um tvo mánuði á ári frá 1. janúar 2018 þar til ellilífeyrisaldurinn verður 69 ár og síðan um einn mánuð á ári þar til hann verður 70 ár.

Heimilt er að fresta töku ellilífeyris til allt að 80 ára aldurs gegn varanlegri hækkun lífeyrisins, sbr. 2. mgr. 23. gr. Heimildin er bundin því skilyrði að viðkomandi hafi hvorki lagt inn umsókn né fengið greiddan ellilífeyri frá almannatryggingum eða skyldubundnum atvinnutengdum lífeyrissjóðum, sbr. þó 5. mgr.

Heimilt er að hefja töku ellilífeyris frá 65 ára aldri gegn varanlegri lækkun lífeyrisins, sbr. 3. mgr. 23. gr.

Heimilt er að greiða hálfan áunninn ellilífeyri samkvæmt lögum þessum frá 65 ára aldri til þeirra sem eiga rétt á ellilífeyri frá skyldubundnum atvinnutengdum lífeyrissjóði og hafa fengið heimild sjóðsins til að taka hálfan lífeyri og fresta töku lífeyris að hálfu.

Heimildir skv. 4. og 5. mgr. eru bundnar því skilyrði að sótt hafi verið um áunninn réttindi hjá skyldubundnum atvinnutengdum lífeyrissjóðum og samanlagður áunninn réttur til ellilífeyris frá lífeyrissjóðum og frá almannatryggingum, sbr. einnig 2. mgr. 52. gr., að teknu tilliti til hinnar varanlegu lækkunar skv. 3. mgr. 23. gr., verði að lágmarki jafnhár fullum ellilífeyri skv. 1. mgr. 23. gr.

Ákvæði 1.–6. mgr. eiga einnig við um heimilisuppbót samkvæmt lögum um félagslega aðstoð.

Ráðherra skal setja reglugerð um einstök atriði er varða framkvæmd þessarar greinar, m.a. um réttindaávinnslu og búsetutíma og sveigjanlega töku ellilífeyris.

3. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 18. gr. laganna:

- a. Í stað „18 til 67 ára“ í 1. mgr. kemur: eru 18 ára eða eldri en hafa ekki náð ellilífeyrisaldri, sbr. 17. gr.
- b. 4. mgr. orðast svo:
Fullur örorkulífeyrir skal vera 478.344 kr. á ári. Við ákvörðun búsetutíma, sbr. 1. mgr. 17. gr., skal reikna með tímann fram til ellilífeyrisaldurs umsækjanda, sbr. 17. gr.

4. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 20. gr. laganna:

- a. 3. másl. 1. mgr. orðast svo: Ákvæði laga þessara um lækkun bóta vegna tekna hafa ekki áhrif á rétt til greiðslu barnalífeyris.
- b. 2. másl. 6. mgr. fellur brott.

5. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 22. gr. laganna:

- a. Orðin „elli-“ í 1. másl., „og 1. mgr. 17. gr.“ í 3. másl. og „1. mgr. 17. gr.“ í 4. másl. 1. mgr. falla brott.
- b. 2. mgr. fellur brott.
- c. Orðið „elli-“ í 1. másl. 4. mgr. fellur brott.

6. gr.

23. gr. laganna orðast svo, ásamt fyrirsögn:

Fjárhæð ellilífeyris og sveigjanleg starfslok.

Fullur ellilífeyrir skal vera 2.553.312 kr. á ári. Ellilífeyri skal lækka um 45% af tekjum lífeyrisþegans, sbr. 16. gr., uns lífeyririnn fellur niður. Lækkun vegna tekna tekur þó ekki til hálfis ellilífeyris sem greiddur er skv. 5. mgr. 17. gr. þar til lífeyristaka að fullu hefst.

Hafi töku ellilífeyris verið frestað, sbr. 3. mgr. 17. gr., skal fjárhæð ellilífeyris hækka hlutfallslega til frambúðar, byggt á tryggingafræðilegum grunni, reiknað frá ellilífeyrisaldri skv. 17. gr. fram til þess tíma er taka lífeyris hefst.

Hafi töku ellilífeyris verið flýtt, sbr. 4. og 5. mgr. 17. gr., skal fjárhæð ellilífeyris lækka hlutfallslega til frambúðar, byggt á tryggingafræðilegum grunni, reiknað frá þeim tíma er taka lífeyris hefst og til ellilífeyrisaldurs skv. 17. gr.

Þegar hálfur áunninn ellilífeyrir er greiddur skv. 5. mgr. 17. gr. skal fjárhæð hans lækka í samræmi við 3. mgr. og fjárhæð hins frestaða hluta lífeyrisins hækka í samræmi við 2. mgr. þessarar greinar.

Ráðherra skal setja reglugerð um einstök atriði er varða framkvæmd þessarar greinar, m.a. um breytingar á hlutfalli vegna frestunar eða flýttar töku lífeyris sem byggjast skulu á tryggingafræðilegum forsendum.

7. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 8. mgr. 48. gr. laganna:

- a. Í stað orðanna „28.951 kr. á mánuði“ í 1. másl. kemur: 766.464 kr. á ári.
- b. Í stað orðsins „skerða“ í 2. másl. kemur: sbr. 8. tölul. 2. gr., sbr. einnig 3. mgr. 16. gr., lækka.
- c. Í stað „641.146“ í 3. másl. kemur: 1.179.180.
- d. 4.–6. másl. falla brott.

8. gr.

Í stað orðanna „67 ára aldri“ í 2. másl. 1. mgr. 52. gr. laganna kemur: ellilífeyrisaldri, sbr. 17. gr.

9. gr.

Við 2. mgr. 53. gr. laganna bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Bætur og greiðslur samkvæmt lögum þessum skulu greiddar inn á reikning hjá viðskiptabönkum eða sparisjóðum í eigu greiðsluþega eða eftir atvikum reikning í eigu fjárhaldsmanns hans eða umboðsmanns dánarbús.

10. gr.

1. mgr. 54. gr. laganna fellur brott.

11. gr.

3. másl. 1. mgr. 56. gr. laganna orðast svo: Þegar bætur hafa verði felldar niður er heimilt að greiða ráðstöfunarfé þegar sérstaklega stendur á og fer um útreikning og fjárhæð greiðslna skv. 8. mgr. 48. gr.

12. gr.

Við ákvæði til bráðabirgða í lögunum bætast fjórir nýir tölulíðir, svohljóðandi:

19. Þrátt fyrir ákvæði 3. mgr. 17. gr. gildir heimild til að fresta töku ellilífeyris til allt að 80 ára aldurs aðeins um þá sem fæddir eru árið 1952 eða síðar. Þeir sem fæddir eru árið 1951 eða fyrr hafa heimild til að fresta töku ellilífeyris til 72 ára aldurs samkvæmt þeim reglum sem voru í gildi fram að gildistöku laga þessara.
20. Þrátt fyrir 2. mgr. 23. gr. skal fjárhæð ellilífeyris á árinu 2017 hækka um 0,5% fyrir hvern mánuð sem töku ellilífeyris er frestað.
21. Þrátt fyrir 3. mgr. 23. gr. skal fjárhæð ellilífeyris á árinu 2017 lækka um 0,5% fyrir hvern mánuð sem greiddur er fyrir ellilífeyrisaldur skv. 17. gr.
22. Við útreikning ellilífeyris skal Tryggingastofnun gera samanburð á útreikningi greiðslna til þeirra ellilífeyrisþega sem fá greiddan ellilífeyri við gildistöku laga þessara. Skal stofnunin bera saman annars vegar ellilífeyri, tekjutryggingu, heimilisuppbót og sérstaka uppbót á lífeyri vegna framfærslu ellilífeyrisþega, samkvæmt þeim reglum sem voru í gildi á árinu 2016, uppreiknað samkvæmt raungildi hvers ár, og hins vegar ellilífeyri og heimilisuppbót samkvæmt þeim reglum sem gilda frá 1. janúar 2017. Leiði samanburðurinn til hærri bóta samkvæmt eldri ákvæðum laganna skal stofnunin greiða

mismuninn með þeim hætti að nemi heildartekjur ellilífeyrisþega, sbr. 8. tölul. 2. gr., sbr. einnig 3. mgr. 16. gr., 100.000 kr. á mánuði eða lægri skal greiða mismuninn að fullu. Greiðslufjárhæðin skal lækka um 1% fyrir hverjar 1.000 kr. umfram það uns hún fellur niður þegar heildartekjur lífeyrisþega nema 200.000 kr. á mánuði.

II. KAFLI

Breyting á lögum um félagslega aðstoð, nr. 99/2007, með síðari breytingum.

13. gr.

Í stað orðanna „grunnlífeyri og tekjutryggingu almannatrygginga“ í 1. másl. 5. gr. laganna kemur: fullum örorkulífeyri og tekjutryggingu skv. 18. og 22. gr. laga um almannatryggingar.

14. gr.

8. gr. laganna orðast svo:

Heimilt er að greiða heimilisuppbót til einhleyps lífeyrisþega sem býr einn og er einn um heimilisrekstur án þess að njóta fjárhagslegs hagræðis af sambýli eða samlögum við aðra um húsnæðisaðstöðu eða fæðiskostnað.

Full heimilisuppbót til ellilífeyrisþega skal vera 409.512 kr. á ári. Uppbótin skal lækka um 7,5% af tekjum lífeyrisþegans, sbr. 16. gr. laga um almannatryggingar, uns hún fellur niður.

Full heimilisuppbót til örorkulífeyrisþega sem fær greitt skv. 18. gr. laga um almannatryggingar og endurhæfingarlífeyrisþega sem fær greitt skv. 7. gr. laga þessara skal vera 444.852 kr. á ári. Uppbótin skal lækka eftir sömu reglum og tekjutrygging samkvæmt lögum um almannatryggingar.

Hafi ellilífeyrisþegi nýtt sér heimild 3.–5. mgr. 17. gr. laga um almannatryggingar til að fresta eða flýta töku lífeyris að fullu eða hluta gildir það einnig um heimilisuppbót. Um áhrif á fjárhæð heimilisuppbótar fer skv. 23. gr. sömu laga.

15. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 9. gr. laganna:

- a. Við 1. mgr. bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Kostnaður sem kemur til álita í þessu sambandi er einkum umönnunarkostnaður, sem heimilishjálpi eða aðrir opinberir aðilar greiða ekki, sjúkra- eða lyfjakostnaður og kostnaður vegna kaupa á heyrnartæki sem sjúkratryggingar greiða ekki, rafmagnskostnaður vegna súrefnissíunotkunar, húsaleigukostnaður sem fellur utan húsaleigubóta og dvalarkostnaðar á dvalarheimilum, stofnunum svo og sambýlum og áfangastöðum sem fengið hafa starfsleyfi frá ráðuneyti eða reka sambærilega starfsemi.
- b. Í stað orðsins „lífeyrisþega“ í 1. másl. 2. mgr. kemur: örorkulífeyrisþega sem fær greitt skv. 18. gr. laga um almannatryggingar og endurhæfingarlífeyrisþega sem fær greitt skv. 7. gr. laga þessara.

III. KAFLI

Breyting á lögum um málefni aldraðra, nr. 125/1999, með síðari breytingum.

16. gr.

Orðin „og tekjutryggingu“ í 3. mgr. 25. gr. laganna falla brott.

17. gr.

Í stað orðanna „tekjumörkum ellilífeyris skv. 17. gr.“ í 4. mgr. 26. gr. laganna kemur: fjárhæð ellilífeyris skv. 23. gr.

18. gr.

Við lögin bætist nýtt ákvæði til bráðabirgða, svohljóðandi:

Ráðherra skal skipa starfshóp til að útfæra og koma á tilraunaverkefni í samvinnu við eitt eða fleiri hjúkrunarheimili um nýtt fyrirkomulag á greiðsluþátttöku íbúa á dvalar- og hjúkrunarheimilum.

Starfshópurinn skal skipaður fulltrúum frá Landssambandi eldri borgara, Samtökum fyrirtækja í velferðarþjónustu, sjúkratryggingastofnuninni, Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Tryggingastofnun og velferðarráðuneytinu.

19. gr.

Lög þessi öðlast gildi 1. janúar 2017. Þó skulu 2. másl. 3. efnismgr. 2. gr., 5. efnismgr. 2. gr. og 4. mgr. 6. gr. ekki öðlast gildi fyrr en 1. janúar 2018.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

I. Inngangur.

Frumvarp þetta byggist á þeim tillögum nefndar um endurskoðun laga um almannatryggingar sem skilaði skýrslu til ráðherra í byrjun mars 2016 sem breið samstaða var um. Efni frumvarpsins er í samræmi við þá stefnu stjórnvalda að styðja aldraða til sjálfsbjargar og hvetja til atvinnuþátttöku, einfalda almannatryggingakerfið og bæta samspil þess við lífeyris-sjóðakerfið ásamt því að auka stuðning við þann hóp aldraða sem hefur mjög lágar eða engar tekjur sér til framfærslu aðrar en bætur almannatrygginga. Þannig verði bótaflokkar sameinaðir og þeim þar með fækkað, svokölluð frítekjumörk verði afnumin og útreikningar einfaldaðir. Með því verða kjör þeirra ellilífeyrisþega sem hafa áunnið sér lítinn eða engan rétt í lögbundna atvinnutengda lífeyrissjóðakerfinu vegna lítillar atvinnuþátttöku á vinnualdri og þurfa því í ríku mæli að reiða sig á almannatryggingakerfið til framfærslu á efri árum bætt verulega. Felur frumvarpið þannig í sér breyttan stuðning við aldraða með áherslu á meiri sveigjanleika og einfaldara regluverk á sviði almannatrygginga.

Markmiðið með frumvarpinu er ekki síður að bregðast við þeim áskorunum sem samfélagið stendur frammi fyrir vegna hækkaðs hlutfalls eldri borgara af mannfjölda og lengingar meðalævinnar. Lagt til að auka sveigjanleika við starfslok og upphaf lífeyristöku og skapaður hvati fyrir aldraða til áframhaldandi atvinnuþátttöku eftir vilja og getu hvers og eins auk þess að lífeyristökualdur verður hækkaður í skrefum um þrjú ár yfir 24 ára tímabil.

Þá er í frumvarpinu gert ráð fyrir að komið verði á laggirnar tilraunaverkefni í samvinnu við hjúkrunarheimili um nýtt fyrirkomulag hvað varðar greiðsluþátttöku íbúa á dvalar- og hjúkrunarheimilum. Í því felst m.a. að íbúar á hjúkrunarheimilum haldi lífeyrisgreiðslum sínum en greiði milliliðalaust fyrir almenna framfærslu sem þeir fá þar, þ.e. fyrir mat, þrif, þvott, tómsundastarf og húsaleigu. Almennar reglur gildi um heilbrigðisþjónustu, þ.m.t. lyf og aðra umönnun. Er gert ráð fyrir að fjárhæð húsaleigu taki mið af stærð og gæðum húsnaðisins og að íbúarnir geti átt rétt á húsnaðisbótum.

Frá því að lögin um almannatryggingar, nr. 100/2007, tóku gildi hefur þeim verið breytt 30 sinnum. Um er að ræða margvíslegar breytingar og eru nokkrar þeirra mjög umfangsmiklar. Þannig voru gerðar breytingar árið 2014 á ákvæðum laganna um réttindi borgaranna og skyldur þeirra í samskiptum við Tryggingastofnun og kveðið skýrar á um eftirlitshlutverk

stofnunarinnar. Er nú kveðið heildstætt á um leiðbeiningar- og upplýsingaskyldu í lögunum, rannsóknarskyldu, þagnarskyldu, meðferð persónuupplýsinga og eftirlit og viðurlög í sérstökum kafla. Eru þeir aðilar sem upplýsingaskylda hvílir á nú tæmandi taldir auk þess sem tilgreindar eru sérstaklega þær upplýsingar sem afhenda skal Tryggingastofnun í tengslum við afgreiðslu umsókna og í þágu eftirlits. Einnig voru gerðar breytingar er lúta að nauðsynlegri upplýsingaöflun Tryggingastofnunar til að unnt sé að taka ákvörðun um bótarétt, fjárhæð og greiðslu bóta og hnykkt var á mikilvægi þess að samhliða umsókn um greiðslur frá almannatryggingakerfinu sé sótt um áunnin réttindi hjá skyldubundnum lífeyrissjóðum. Þá voru á árinu 2015 gerðar breytingar á ákvæðum laganna um stjórnarsýslu, þ.e. um Tryggingastofnun, hlutverk hennar, stjórn, forstjóra og nýja úrskurðarnefnd velferðarmála. Einnig var sett fram markmiðsákvæði í lögin, orðskýringum var bætt við, ákvæði sett um gildissvið og hverjir njóti tryggingaverndar samkvæmt lögunum auk breytinga er varða greiðslur bóta, réttarstöðu sambýlissfólks, greiðslur til fanga og til þriðja aðila. Þá voru settar skýrari reglur um ósamrýmanleg réttindi, bann við framsali eða veðsetningu bótakrafna og um útflutning og skörun bóta. Jafnframt hefur þróunin verið sú á undanförunum árum og áratugum að í stað heildarlagabálks um almannatryggingar, þ.e. um réttindi tryggðra einstaklinga þegar að höndum ber veikindi, slys eða örorka, vegna fæðingar eða atvinnuleysis eða þegar lífeyrisaldri er náð, hafa smám saman verið sett sérstök lög um einstaka þætti almannatrygginga. Gildandi almannatryggingalög kveða því nú einvörðungu á um lífeyrisréttindi almannatrygginga.

Almenn samstaða hefur verið um nauðsyn þess að endurskoða lög um almannatryggingar í heild sinni sem og uppbyggingu lífeyristrygginga almannatrygginga og hefur endurskoðun löggjafarinnar nú staðið yfir allt frá árinu 2005. Helstu starfshópar og nefndir sem starfað hafa að endurskoðun löggjafarinnar frá þeim tíma eru fimm talsins. Félags- og húsnæðismálaráðherra skipaði nefnd um endurskoðun almannatryggingalaga í nóvember 2013. Í nefndinni áttu sæti fulltrúar allra stjórnsmálaflokka sem eiga sæti á Alþingi, fulltrúar Landsambands eldri borgara, Landssamtakanna Þroskahjálpar, samtaka aðila vinnumarkaðarins og Öryrkjabandalags Íslands. Nefndin skilaði skýrslu sinni og tillögum til félags- og húsnæðismálaráðherra í byrjun mars 2016.

Frumvarp þetta, sem samið er í velferðarráðuneytinu og er liður í framangreindri heildar-endurskoðun laga um almannatryggingar, byggist að stærstum hluta á tillögum nefndarinnar.

II. Tilfni og nauðsyn lagasetningar.

Helstu áskoranir í málaflokknum eru taldar vera breytt aldurssamsetning þjóðarinnar vegna fjölgunar aldraðra sem rekja megi til hærri lífaldurs og færri fæðinga hér á landi. Þær leiðir sem helst hafa verið nefndar til að mæta þeim áskorunum sem rekja má til herra hlutfalls eldri borgara af mannfjölda og hækkandi lífaldurs eru að lengja starfsaldur og hækka lífeyristökualdur, stuðla að sveigjanlegum starfslokum, aðlaga lífeyrisréttindi að breyttum lífslíkum og hagvexti, lækka lífeyrisgreiðslur, hækka iðgjöld til lífeyristryggingakerfa eða hækka skatta. Enn fremur hefur komið fram að samræma þurfi bætur almannatrygginga og greiðslur lífeyrissjóða svo að tryggð sé lágmarksframfærsla þeirra sem eiga lítil eða engin réttindi í lífeyrissjóðum vegna lítillar þátttöku á vinnumarkaði. Markmiðið er að sem flestir aldraðir framfleyti sér sjálfir með tekjum sínum, einkum úr lífeyrissjóðum eða af atvinnu. Þeir sem geta það ekki fá greiddar bætur frá almannatryggingum í samræmi við lögbundin réttindi. Íslenska lífeyristryggingakerfið byggist aðallega á tveimur lögbundnum stofnum, þ.e. almannatryggingakerfinu og atvinnutengda lífeyrissjóðakerfinu. Er þessum tveimur kerfum ásamt séreignarlífeyrissparnaði ætlað að tryggja öldruðum nægjanlega framfærslu á efri

árum og er talið mikilvægt að tryggja að kerfin vinni saman í þeim tilgangi að tryggja að þetta markmið náist.

Frumvarp þetta felur í sér breyttan stuðning við aldraða með áherslu á meiri sveigjanleika og einfaldara regluverk á sviði almannatrygginga í samræmi við tillögur nefndar um endurskoðun almannatryggingalaga. Lagðar eru til breytingar sem ætlað er að stuðla að auknum sveigjanleika við starfslok og upphaf lífeyristöku. Einnig eru lagðar til breytingar á lífeyristökualdri í almannatryggingum með hliðsjón af breyttri aldurssamsetningu þjóðarinnar og lengingu meðalævinnar. Þá er gert ráð fyrir að bótaflokkar verði sameinaðir, frítekjumörk afnumin og að allar tekjur ellilífeyrisþega hafi sama vægi við útreikninga á fjárhæð ellilífeyris en það er talið til hagsbóta fyrir ellilífeyrisþega með aukningu lífeyrisréttinda þeirra. Á það einkum við um þann hóp sem hefur áunnið sér lítil réttindi í lífeyrissjóðakerfinu vegna takmarkaðar þátttöku á vinnumarkaði á vinnualdri. Þá eru breytingarnar taldar til þess fallnar að einfalda almannatryggingakerfið hvað varðar ellilífeyri.

Fjöldi eldri borgara og breytt aldurssamsetning þjóðarinnar.

Reiknað er með að hlutfall eldri borgara 67 ára og eldri af mannfjölda muni hækka úr 12% árið 2016, eða rúmlega 39.000 manns, í 19% árið 2040 og að þeir verði þá orðnir tæplega 76.000 talsins. Mannfjöldaspá Hagstofu Íslands gerir ráð fyrir að hlutfall eldri borgara 67 ára og eldri af mannfjölda verði 22% árið 2060 eða rétt tæplega 97.000 manns. Er jafnframt áætlað að frá árinu 2050 muni fólk á vinnualdri (skilgreint á aldursbilinu 20 til 65 ára) þurfa að framfleyta hlutfallslega fleira eldra fólki en yngra, öfugt við það sem nú er.

Gert er ráð fyrir að framangreind þróun muni fjölga ellilífeyrisþegum innan almannatryggingakerfisins hratt á næstu árum þegar stórir árgangar komast á lífeyrisaldur. Einstaklingar 67 ára og eldri hér á landi eru nú um 39.000 talsins. Þeir eru þó ekki allir lífeyrisþegar hjá almannatryggingum. Í desember 2015 fengu 32.278 einstaklingar greiddan ellilífeyri almannatrygginga en þeir voru 26.938 talsins í desember 2006. Ellilífeyrisþegum hefur því fjölgað um 20% á þessu tíu ára tímabili. Ellilífeyrisþegar sem fengu lífeyrisgreiðslur frá Tryggingastofnun árið 2015 voru 84% af fólksfjölda 67 ára og eldri samanborið við 86% árið 2006. Ástæða þess að þetta hlutfall fer lækkandi, þrátt fyrir að hlutfall eldri borgara 67 ára og eldri af mannfjölda fari hækkandi, er að stærstum hluta sú að réttindi ellilífeyrisþega til greiðslna úr lögbundnum lífeyrissjóðum sem þeir hafa áunnið sér vegna greiddra iðgjalda af atvinnutekjum á starfsævinni eru að aukast. Það hefur aftur áhrif á lífeyrisgreiðslur frá almannatryggingum.

Hlutfall karla og kvenna meðal ellilífeyrisþega hefur verið nánast óbreytt frá árinu 2006, karlar eru 44% hópsins og konur 56%. Sérhver 67 ára karl getur nú búist við að lifa til 79,5 ára aldurs og konur til 83,5 ára aldurs. Samkvæmt mannfjöldaspá Hagstofu Íslands mun meðalævi Íslendinga lengjast þannig að meðalævilengd karla við fæðingu hækki úr 79,5 árum árið 2015 í 84,3 ár árið 2065, en kvenna úr 83,5 árum árið 2015 í 88,5 ár árið 2065. Meðalævin mun því lengjast um u.þ.b. fimm ár á næstu 50 árum.

Sameining bótaflokka og einfaldari reiknireglur vegna ellilífeyris.

Gagnrýnt hefur verið að lífeyristryggingakerfi almannatrygginga sé of flókið og að erfitt sé fyrir hinn almenna borgara að átta sig á réttindum sínum. Lífeyrisgreiðslur almannatrygginga byggjast á mörgum bótaflokkum sem um gilda mismunandi skilyrði og reiknireglur. Hér má nefna mismunandi reglur hvað varðar skilyrði og fjárhæðir ellilífeyris og þeirra bótaflokka sem honum fylgja. Einnig gilda mismunandi reglur um hvaða aðrar tekjur ellilífeyrisþega hafa áhrif á útreikninga greiðslna (tekjuviðmið), hversu hátt hlutfall annarra

tekna er undanþegið við bótaútreikninginn (frítekjumörk) og hversu mikil áhrif aðrar tekjur skuli hafa til lækkunar þegar fjárhæð bótanna er reiknuð út (skerðingarhlutfall/lækkunarhlutfall).

Í frumvarpi þessu eru lagðar til breytingar sem ætlaðar eru til einföldunar á ellilífeyriskerfi almannatrygginga en þær byggjast á tillögum nefndarinnar um endurskoðun almannatryggingalaganna frá því í mars 2016. Lagt er til að litið verði heildstætt á allar tekjur ellilífeyrisþega, burtséð frá því um hvers konar tekjur er að ræða, með örfáum ívilnandi undantekningum. Þá er lagt til að allar tekjur ellilífeyrisþegans hafi sama vægi við útreikning ellilífeyris, að skerðingarhlutfall vegna tekna verði 45% og að svokölluð frítekjumörk vegna einstakra tegunda tekna verði afnumin.

Þá hefur verið gagnrýnt að smávægileg hækkun á öðrum tekjum ellilífeyrisþega geti haft þau áhrif að heildarfjárhæð greiðslna til hans lækki verulega. Sérstaklega hefur sérstök uppbót til framfærslu verið gagnrýnd í þessu sambandi, en hún kom fyrst til sögunnar með reglugerð árið 2008 og var síðan lögfest árið 2009 með breytingum á lögum um félagslega aðstoð. Er heimilt að greiða uppbótina til viðbótar ellilífeyri almannatrygginga þegar samanlagðar tekjur ellilífeyrisþegans eru undir tilteknu lágmarki. Gagnrýnt hefur verið að margir lífeyrisþegar sjái ekki ávinning af því að hafa greitt í lífeyrissjóð af tekjum sínum því að samanlagður lífeyrir þeirra frá almannatryggingum og frá lífeyrissjóði geti alls numið sömu fjárhæð og þeir sem aldrei hafi greitt í lífeyrissjóð frá almannatryggingum.

Í frumvarpinu eru lagðar til þær breytingar að sérstök uppbót til framfærslu samkvæmt lögum um félagslega aðstoð verði sameinuð ellilífeyri og tekjutryggingu samkvæmt lögum um almannatryggingar í einn bótaflokk almannatrygginga, ellilífeyri. Enn fremur er lagt til að 45% af öðrum tekjum ellilífeyrisþegans hafi áhrif á fjárhæð ellilífeyrisins til lækkunar án frítekjumarka. Með því móti er komið í veg fyrir að ellilífeyrisþegar missi uppbótina eða að hún lækki „krónu á móti krónu“ sem talið er að muni bæta hag þess hóps og um leið vera til þess fallið að lífeyrstryggingakerfi almannatrygginga verði einfaldara og gagnsærra. Er talið að með sameiningu bótaflokka úr þremur í einn og afnámi frítekjumarka sé gengið eins langt og unnt er í því skyni að einfalda reglurnar án þess að það bitni á sanngirni í almannatryggingum.

Aukinn sveigjanleiki við starfslok og upphaf lífeyristöku.

Viðhorfsbreyting hefur orðið í afstöðu til loka starfsævinnar og gildir þess að geta unnið lengur en núverandi ellilífeyrisaldur segir til um, ef aðstæður leyfa. Margir bæði geta og vilja vinna lengur en til 67 ára aldurs og kallað hefur verið eftir auknum sveigjanleika við starfslok og upphaf lífeyristöku í báðum lífeyrstryggingakerfunum til að koma til móts við þær óskir. Dregið hefur úr erfiðisvinnu sem í meira mæli var stunduð af þeirri kynslóð sem þegar er komin á lífeyrisaldur. Meðalævin hefur lengst og lífaldur fer hækkandi jafnframt því að fleiri búa við betri heilsu lengur en áður var. Rannsóknir hafa enn fremur sýnt fram á að vinna og virkni á efri árum hefur mikið félagslegt gildi auk þess að stuðla að betri heilsu. Bætt heilsa, auknar ævilíkur og vilji til virkrar þátttöku í atvinnulífinu eykur einnig möguleika á áframhaldandi og aukinni atvinnuþátttöku eldra fólks. Í því sambandi er talið mikilvægt að auka möguleika þeirra sem eldri eru til að viðhalda og efla vinnufærni sína sem og möguleika fólks til að skipta um starfsveitvang síðari hluta starfsævinnar. Sveigjanleg starfslok geta verið raunverulegur valkostur þegar líður að lokum starfsævinnar sem aftur stuðlar að því að vinnumarkaðurinn njóti sem lengst þekkingar og færni sem flestra. Samhliða auknum sveigjanleika við upphaf lífeyristöku er því mikilvægt að atvinnutækifæri og hlutastörf séu til staðar fyrir þá úr hópi aldraðra sem vilja minnka við sig vinnu sem og að vinna

lengur. Gegna aðilar vinnumarkaðarins, þar á meðal ríki og sveitarfélög sem vinnuveitendur, mikilvægu hlutverki við að undirbúa vinnumarkaðinn fyrir slíkar breytingar.

Í frumvarpi þessu eru lagðar til breytingar til aukins sveigjanleika við lífeyristöku og starfslok sem ætlað er að stuðla að því að fleiri geti hugsanlega minnkað starfshlutfall sitt smám saman. Samkvæmt gildandi lögum geta þeir sem eru 67 ára eða eldri fengið greiddan ellilífeyri frá almannatryggingum. Unnt er að fresta töku ellilífeyrisins allt til 72 ára aldurs og hækka þá greiðslur um 0,5% fyrir hvern frestunarmánuð en að hámarki um 30%. Í frumvarpinu er lagt til að þessi heimild til að fresta töku ellilífeyris, með varanlegum áhrifum á fjárhæð lífeyrisins til hækkunar, verði lengd til 80 ára aldurs. Þá er lagt til það nýmæli að heimilað verði að flýta lífeyristöku hjá almannatryggingum frá 65 ára aldri en þá með varanlegum áhrifum á fjárhæð lífeyrisins til lækkunar. Annars vegar er talið æskilegt að hvetja þá sem geta og vilja til að vinna lengur og að þeir njóti þess með hærri lífeyrisgreiðslum. Hins vegar er talið rétt að koma til móts við þá sem óska að hefja töku lífeyris fyrr á sama tíma og almenni lífeyristökualdurinn verður hækkaður í áföngum. Er það í samræmi við tillögur nefndar um endurskoðun almannatryggingalaganna frá því í byrjun mars 2016 að því er varðar ellilífeyrinn.

Nefndin lagði einnig til að heimilað verði að taka hálfan ellilífeyri frá lífeyrissjóði og fresta töku hins helmingsins sem hækki í samræmi við reglur viðkomandi lífeyrissjóðs og að samhliða verði heimilt að fá hálfan ellilífeyri frá almannatryggingum. Þessi tillaga byggist því á þeirri forsendu að viðeigandi heimildir séu í gildi hjá lífeyrissjóðunum en slíkt kallar á breytingar á lögum nr. 129/1997, um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða, sem eru á málefna sviði þess ráðherra sem fer með málefni lífeyrissjóðanna. Er því gert ráð fyrir að gildistaka þessa ákvæðis frestist til 1. janúar 2018 en unnið verði að frumvarpi sem geri fólki kleift að taka hálfan ellilífeyri og fresta töku hins helmingsins í báðum lífeyriskerfum.

Hækkun lífeyristökualdurs.

Lengri meðalævi og hvernig tryggja megi lífeyri eldri borgara á fjárhagslega sjálfbæran hátt er mikilvægt viðfangsefni stjórnvalda sem víða hefur fengið aukið vægi í samfélagslegri umræðu á undanförunum árum. Fjölgun eldri borgara og lenging meðalævinnar hefur breytt forsendum fyrir útreikningi söfnunarkerfa víða um heim og jafnvel leitt til skerðingar réttinda. Sömuleiðis hefur aukið langlífi aukið útgjöld gegnumstreymiskerfa eins og almannatryggingakerfa. Fjöldmörg ríki standa frammi fyrir þeirri áskorun að geta tryggt stækkandi hópi lífeyrisþega fullnægjandi lífeyri í lengri tíma en áður, á fjárhagslega sjálfbærum grunni. Hafa mörg ríki því þegar gripið til þess ráðs að hækka ellilífeyrisaldur eða hyggjast gera það. Í nýlegri skýrslu Efnahags- og framfarastofnunarinnar (OECD), *Pensions at a Glance 2015*¹, kemur fram að flest aðildarríki stofnunarinnar hafi gert breytingar á lífeyriskerfum sínum undanfarið, meðal annars hækkað lágmarkslífeyristökualdurinn. Fjöldmargar skýrslur hafa verið gefnar út þar sem fylgjast má með þróun þessara mála innan Evrópu og má hér nefna skýrslur efnahagsstefnufélagar Evrópusambandsins um öldrun² og skýrslu nefndar Evrópusambandsins um félagslega vernd (e. Social Protection Committee) um hvað teljist nægjanlegur lífeyrir.³ Mörg aðildarríki Evrópusambandsins hafa gert margháttáðar breytingar frá

¹ http://www.oecd-ilibrary.org/finance-and-investment/oecd-pensions-at-a-glance_19991363

² http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/ageing_report/index_en.htm

³ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=2339&furtherNews=yes>

árinu 2009 í þeim tilgangi að tryggja fjárhagslega sjálfbærni lífeyriskerfa sinna til framtíðar og er nú talið að árangur sé smám saman að koma í ljós af þeim aðgerðum. Þær breytingar sem gerðar hafa verið felast aðallega í því að hækka lífeyristökualdur og takmarka jafnframt möguleika á að taka lífeyri snemma á lífsleiðinni, þ.m.t. örorkulífeyri, lengja iðgjaldatímabil, auðvelda lífeyrisþegum að vinna áfram samhliða lífeyristöku og að tengja ellilífeyri við ætlaða meðalævilengd. Þegar stefnt er að því að lífeyristökualdurinn verði hærri en 67 ár er í flestum tilvikum um að ræða einhvers konar tengingu við áætlaða meðalævilengd í viðkomandi ríki. Norðurlöndin eru meðal þeirra þjóða sem hafa fylgst vel með þróun þessara mála. Í Svíþjóð voru gerðar meiri háttar breytingar á tryggingakerfinu árin 1994 og 1998 en nýtt kerfi kom þar að fullu til framkvæmda árið 2003. Þar er lífeyrisaldur sveigjanlegur ásamt því að lífeyrisávinnsla og lífeyrisgreiðslur eru tengdar annars vegar við tekjur og hins vegar við ætlaða ævilengd. Þeir sem fæddir eru 1954 og síðar eru að fullu í breyttu kerfi en sérákvæði gilda um þá sem fæddir eru fyrr. Í Danmörku er verið að hækka lífeyristökualdurinn í skrefum úr 65 árum í 68 ár fyrir þá sem fæddir eru eftir 31. desember 1962. Frá og með árinu 2015 skal á fimm ára fresti reikna út hvort breyta skuli lífeyristökualdri þeirra sem fæddir eru 1963 og síðar samkvæmt sérstakri reiknireglu þar sem mið er tekið af meðalævilengd þeirra sem orðnir eru 60 ára samanborið við meðalævilengd á ákveðnu tímabili. Í mesta lagi er unnt að hækka lífeyristökualdur um eitt ár á fimm ára fresti. Gert er ráð fyrir að fyrsta breytingin eða hækkunin samkvæmt þessari reiknireglu eigi sér stað árið 2030. Í Noregi er verið að taka upp breytilegan ellilífeyri eftir því hvenær lífeyristaka hefst og er þar miðað við meðalævilengd hvers aldursárgangs samkvæmt sérstakri reiknireglu. Í Finnlandi eru áætlanir um að lífeyristökualdur þeirra sem fæddir eru 1965 og síðar verði tengdur við ætlaða meðalævilengd.

Niðurstaða nefndarinnar um endurskoðun almannatryggingalaganna frá því í byrjun mars 2016 var að leggja til að lífeyristökualdur hjá almannatryggingum hækki smám saman í áföngum í 70 ár á 24 árum. Þannig var ekki lagt til að tekinn yrði upp breytilegur lífeyristökualdur eftir ætlaðri meðalævilengd hvers fæðingarárgangs.

Nefndin lagði í skýrslu sinni áherslu á að mikilvægt sé að lágmarkslífeyristökualdur verði hinn sami í báðum lífeyrisréttindakerfunum og að gera þurfi því sams konar breytingar á lögum nr. 129/1997, um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða, og hér eru lagðar til hvað varðar almannatryggingalögin. Samkvæmt 14. gr. þeirra laga skulu lífeyrissjóðir hefja útborgun ellilífeyris þegar sjóðfélagi hefur náð 65–70 ára aldri. Í skýrslu nefndarinnar kemur fram að skynsamlegt sé að samræmi sé milli almannatryggingakerfisins og lífeyrissjóðakerfisins hvað lífeyrisaldur varðar og að hann sé hinn sami í báðum lögbundnu lífeyriskerfunum.

Ferill endurskoðunarinnar.

Endurskoðun löggjafarinnar hefur nú staðið yfir um nokkurra ára skeið. Helstu starfsþópar og nefndir sem starfað hafa frá árinu 2005 að endurskoðuninni eru:

- Nefnd sem forsætisráðherra skipaði í nóvember árið 2005. Nefndin skilaði skýrslu í mars 2007 þar sem meðal annars var fjallað um eflingu starfsendurhæfingar og upptöku starfsgetumats í stað örorkumats.⁴
- Nefnd sem forsætisráðherra skipaði í janúar 2006. Nefndin sem fjallaði um lífeyrismál sem og búsetu- og þjónustumál aldraðra og skilaði tillögum í júlí sama ár.⁵

⁴ <https://www.forsaetisraduneyti.is/media/frettir/Alitogtillogur.pdf>

- Verkefnisstjórn sem félagsmálaráðherra skipaði haustið 2007. Verkefnisstjórnin skilaði skýrslu haustið 2009 þar sem meðal annars var fjallað um nauðsynlegar breytingar vegna flutnings málefna aldraðra og almannatrygginga frá heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytinu til félagsmálaráðuneytisins.⁶
- Starfshópur um endurskoðun almannatryggingalaga sem velferðarráðherra skipaði vorið 2011. Starfshópurinn skilaði skýrslu til ráðherra í október 2013 þar sem meðal annars eru lagðar til margvíslegar tillögur um breytingar á almannatryggingum, samningu bótaflokka og einföldun kerfisins.⁷ Lagt var fram frumvarp á 141. löggjafarþingi 2012–2013⁸ sem byggðist á tillögum starfshópsins en það hlaut ekki afgreiðslu.
- Nefnd um endurskoðun almannatryggingalaga sem skipuð af félags- og húsnæðismálaráðherra í nóvember 2013. Verkefni nefndarinnar var í meginráttum tvíþætt. Annars vegar skyldi hún fjalla um starfsgetumat sem kæmi í stað gildandi örorkumats og sveigjanleg starfslok, hins vegar um fjárhæðir lífeyrisgreiðslna til aldraðra og öryrkja en þar skyldi byggja að miklu leyti á þeirri vinnu sem þegar hafði verið unnin í tengslum við heildarendurskoðun almannatryggingakerfisins. Nefndin skilaði skýrslu til ráðherra með tillögum sínum í lok febrúar 2016 og er frumvarpið byggt á tillögum nefndarinnar.⁹

Helstu tillögur nefndar um endurskoðun almannatryggingalaga frá mars 2016.

Nefndin lagði til að lífeyrisaldur yrði hækkaður í áföngum úr 67 árum í 70 ár. Nefndin skoðaði nokkrar útfærslur og var það niðurstaða hennar að leggja til hækkun á lífeyristökualdrinum um tvo mánuði á ári í tólf ár en að eftir það skyldi lífeyristökualdurinn hækka um einn mánuð á ári í tólf ár. Hækkun lágmarkslífeyristökualdurs í 70 ár mun því alls taka 24 ár. Nefndin lagði einnig til að heimiluð verði sveigjanleg lífeyristaka. Þannig verði unnt að flýta lífeyristöku frá 65 ára aldri sem er nýmæli og að fresta lífeyristöku lengur en nú er eða til 80 ára aldurs. Bæði frestun sem og flýtt taka lífeyris hafi varanleg áhrif á fjárhæð lífeyrisins í samræmi við tryggingafræðilega útreikninga. Þá lagði nefndin til að heimilað verði að taka lífeyri að hálfu hjá lífeyrissjóðakerfinu með minnkuðu starfshlutfalli og að í tengslum við það verði heimilað að greiða hálfan lífeyri hjá almannatryggingum. Nefndin lagði til einfaldað bótakerfi þannig að almannatryggingar greiði einn lífeyri til elli- og örorkulífeyrisþega er komi í stað grunnlífeyris, tekjutryggingar og sérstakrar uppbótar til framfærslu ásamt því að frítekjumörk verði felld niður, allar tekjur hafi sama vægi við útreikning bóta og að reiknireglur verði einfaldaðar. Enn fremur lagði nefndin til upptöku starfsgetumats, breytt bótakerfi almannatrygginga meðan á starfsendurhæfingu stendur og vegna örorku sem og fleira því tengt. Almenn samstaða var í nefndinni um tillögurnar eru vörðuðu ellilífeyri, sveigjanleg starfslok, breyttan lífeyristökualdur og einfaldað og breytt bótakerfi. Aftur á móti varð ekki samstaða í nefndinni um tillögur er sneru að breytingum á bótakerfi öryrkja og um innleiðingu starfsgetumats í stað örorkumats en gert er ráð fyrir því að lagt verði fram

⁵ <https://www.forsaetisraduneyti.is/media/frettir/Nefndaralit.pdf>

⁶ https://www.velferdarraduneyti.is/media/acrobat-skjol/VEA_Lokaskyrsla.pdf

⁷ https://www.velferdarraduneyti.is/media/Rit_2013/Greinargerð_um_einföldun_botakerfis_ellilífeyris_feb2013.pdf

⁸ <http://www.althingi.is/altxt/141/s/1116.html>

⁹ https://www.velferdarraduneyti.is/media/skyrslur2016/Skyrsla_nefndar_um_endurskodun_laga_um_almannatryggingar_01032016.pdf

sérstakt frumvarp sem lýtur að breytingum á örorkulífeyri, starfsgetumati og starfsendurhæfingu.

III. Meginefni frumvarpsins.

1. Breytt bótakerfi almannatrygginga.

- a. Lagt er til að bótaflokkarnir grunnlífeyrir, tekjutrygging og sérstök uppbót til framfærslu, sem nú er kveðið á um í lögum um félagslega aðstoð, verði sameinaðir í einn bótaflokk, ellilífeyri. Fjárhæð sameinaðs bótaflokks verði 212.776 kr. á mánuði (sem samsvarar framfærsluviðmiði þeirra sem búa með öðrum í janúar 2016) eða 2.553.312 kr. á ári.
- b. Lagt er til að svokölluð frítekjumörk verði afnumin og að fjárhæð ellilífeyris almannatrygginga lækki um sama hlutfall eða 45% vegna tekna frá öðrum en almannatryggingum. Í dag er þetta hlutfall mismunandi eftir tegund tekna. Áfram er gert ráð fyrir að ákveðnar tegundir tekna, svo sem greiðslur úr séreignarlífeyrissparnaði og fjárhagsaðstoð sveitarfélaga, verði undanskildar við útreikning á tekjuviðmiðinu.
- c. Lagt er til að heimilisuppbót til ellilífeyrisþega verði áfram greidd sem viðbót handa þeim sem halda heimili einir. Fjárhæð uppbótarinnar verði 34.126 kr. á mánuði (miðað við janúar 2016) eða 409.512 kr. á ári og lækki hún um 7,5% af samanlögðum tekjum lífeyrisþegans frá öðrum en almannatryggingum, utan séreignarlífeyrissparnaðar og fjárhagsaðstoðar sveitarfélaga.

2. Sveigjanleg starfslok.

- a. Heimild til að fresta lífeyristöku til allt að 80 ára aldurs.
Lagt er til að heimilað verði að fresta lífeyristöku lengur en nú er með varanlegum áhrifum á fjárhæð lífeyrisins til hækunar eða til 80 ára aldurs í stað 72 ára.
- b. Heimild til að flýta lífeyristöku frá 65 ára aldri.
Lagt til það nýmæli að heimilað verði að flýta lífeyristöku hjá almannatryggingum með varanlegum áhrifum á fjárhæð lífeyrisins til lækkunar frá 65 ára aldri.
- c. Heimild til að taka lífeyri að hluta.
Lagt er til að heimilt verði að taka hálfan ellilífeyri frá lífeyrissjóði og fresta töku hins helmingsins sem hækki í samræmi við reglur viðkomandi lífeyrissjóðs og samhliða verði heimilt að fá hálfan ellilífeyri frá almannatryggingum. Heimild þessi komi til framkvæmdar síðar þar sem forsenda heimildarinnar byggist á því að breytingar verði gerðar á lögum nr. 129/1997 sem eru á málefna sviði fjármála- og efnahagsráðuneytisins.
- d. Áhrif þess að lífeyristöku sé frestað eða flýtt að hluta eða að fullu.
Lagt er til að lífeyrisþegar fái hærri lífeyri ef lífeyristöku er frestað en lægri lífeyri ef lífeyristöku er flýtt. Breytingin byggist á ákveðinni hlutfallstölu fyrst í stað en síðar verði breytingar á fjárhæð lífeyris við frestun eða flýti lífeyristöku byggðar á tryggingafræðilegum grunni.

3. Hækkun lífeyristökualdurs.

Lagt er til að lágmarkslífeyristökualdur, sem nú er 67 ár, hækki í skrefum í 70 ár. Hækkunin verði tveir mánuðir á ári fyrstu 12 árin og einn mánuður á ári næstu 12 ár. Samhliða framangreindum breytingum er lagt til að upphafsviðmiðunardur þegar réttindaávinnsla til ellilífeyris hefst, sem í dag er frá 16 ára aldri, verði hækkaður í 18 ár.

4. Tilraunaverkefni um nýtt greiðslufyrirkomulag um greiðsluþátttöku íbúa á dvalar- og hjúkrunarheimilum.

Lagt er til að komið verði á laggirnar tilraunaverkefni um breytingar á fyrirkomulagi um greiðsluþátttöku íbúa á dvalar- og hjúkrunarheimilum sem felst meðal annars í að íbúar á hjúkrunarheimilum haldi sínum lífeyrisgreiðslum og greiði milliliðalaust fyrir almenna framfærslu á heimilunum.

Gert er ráð fyrir að lögín öðlist gildi 1. janúar 2017 en einstaka ákvæði taki þó gildi síðar þar sem innleiðing þeirra krefst undirbúnings og kynningar, auk þess sem gera verður fólki sem er að nálgast lífeyrisaldur kleift að gera ráðstafanir miðað við þær breytingar sem lagðar eru til í frumvarpinu. Einnig er lagt til að ákvæði sem tengjast því að hliðstæðar breytingar verði gerðar á lögum um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða, nr. 129/1997, öðlist gildi ári síðar.

IV. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Frumvarpið er í samræmi við stjórnarskrá Lýðveldisins Íslands og alþjóðlegar skuldbindingar. Markmið laga um almannatryggingar er að tryggja þeim sem lögín taka til og sem þess þurfa bætur og aðrar greiðslur, aðallega vegna elli og örorku. Með frumvarpinu eru lagðar til breytingar á lögnum sem taldar eru til þess fallnar að einfalda, skýra og auka réttindi þeirra sem áunnið hafa sér rétt til ellilífeyris samkvæmt lögnum, bæta samspil réttinda hjá báðum lögbundnu lífeyrisréttindakerfunum og auka sveigjanleika.

V. Samráð.

Efni frumvarpsins byggist að stærstum hluta á skýrslu og tillögum nefndar um endurskoðun laga um almannatryggingar sem nefndin skilaði til félags- og húsnæðismálaráðherra í lok febrúar 2016. Nefndin var skipuð fulltrúum frá öllum þingflokkum sem eiga sæti á Alþingi, Alþýðusambandi Íslands, Bandalagi háskólamanna, Bandalagi starfsmanna ríkis og bæja, fjármála- og efnahagsráðuneyti, Kennarasambandi Íslands, Landsambandi eldri borgara, Landssamtökunum Þroskahjálpi, Reykjavíkurborg, Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Samtökum atvinnulífsins og Öryrkjabandalagi Íslands. Formaður nefndarinnar var skipaður af félags- og húsnæðismálaráðherra. Með nefndinni störfuðu lögfræðingar frá velferðarráðuneytinu sem og sérfræðingur frá Tryggingastofnun ríkisins. Á fundi nefndarinnar komu bæði innlendir og erlendir gestir og þá fékk nefndin Talnakönnun hf. til að gera ýmsa útreikninga og meta langtímaáhrif hugmynda nefndarinnar meðal annars á greiðslustreymi almannatrygginga. Niðurstöður Talnakönnunar hf. eru í fylgiskjölum með skýrslu nefndarinnar. Formaður nefndarinnar afhenti félags- og húsnæðismálaráðherra skilabréf með skýrslu 1. mars 2016 þar sem farið er yfir starf nefndarinnar og helstu niðurstöður hennar reifaðar. Eins og áður segir standa allir fulltrúar í nefndinni að skýrslunni og tillögum hennar utan fulltrúa Samfylkingarinnar, Pírata, Vinstri hreyfingarinnar – græns framboðs og Öryrkjabandalags Íslands. Töldu þeir að tillögur nefndarinnar um örorkulífeyri, endurhæfingarbætur og starfsendurhæfingu gengju of skammt eins og nánar kemur fram í bókunum og sérálitum þeirra með skýrslunni. Í bókun Landssambands eldri borgara um skýrslu og tillögur nefndarinnar kemur fram að sambandið sé fylgjandi þeim tillögum að bótaflokkum verði fækkað og þeir sameinaðir, að lífeyristökualdur verið hækkaður í 70 ár á 24 árum og að lífeyristaka verði sveigjanlegri.

Við gerð frumvarpsins var kallað eftir samráði við alla þá aðila sem átt höfðu sæti í nefndinni sem og við Tryggingastofnun ríkisins. Samfylkingin, Píratar, Vinstri hreyf-

ingin – grænt framboð og Öryrkjabandalagið þáðu ekki boð um þátttöku í því samráði en haldnir voru óformlegir fundir með fulltrúum Öryrkjabandalagsins meðan á samráðinu stóð. Þá gerði Talnakönnun hf. útreikninga við mat á kostnaði vegna frumvarpsins auk þess sem Bjarni Guðmundsson tryggingastærðfræðingur var fenginn til aðstoðar við útfærslu á ákvæðum sem lúta að sveigjanlegum starfslokum. Frumvarpsdrög voru birt til umsagnar á vef velferðarráðuneytisins í júní 2016 og var farið yfir þær athugasemdir sem bárust við gerð frumvarpsins.

Höfð var hliðsjón af sambærilegum ákvæðum í almannatryggingalögum hinna norænu ríkjanna, einkum Danmerkur og Noregs.

VI. Mat á áhrifum.

Samspil hækkandi lífeyristökualdurs og aukinna heimilda til frestunar lífeyristöku gegn hærri greiðslum er talið til þess fallið að hvetja þá sem vilja og geta til að vinna lengur. Sérstaklega er talið að sá valmöguleiki að hefja töku lífeyris að hálfu með minnkuðu starfshlutfalli geti stuðlað að lengri atvinnuþátttöku eldri borgara. Lengri starfsævi er til þess fallin að auka réttindi í lífeyrissjóðum sem og séreignarlífeyrissparnað sem aftur stuðlar að því að tryggja betur nægjanlega framfærslu á efri árum. Þessi aukni sveigjanleiki er talinn jákvæður fyrir þá sem nálgast lífeyrisaldur, vera til þess fallinn að tryggja betur framfærslu þeirra, stuðla að betri heilsu og auka lífsgæði þeirra almennt. Þá er talið að breytingarnar séu til þess fallnar að fjölga fólki á vinnufærum aldri um meira en 5% á fyrstu 25 árunum frá gildistöku. Nánar er fjallað um efnahagsáhrif frumvarpsins í fylgiskjali I. Í frumvarpinu er einnig lagt til að lífeyristökualdur í almannatryggingum hækki í 70 ár á næstu 24 árum og er talið að hækkun ellilífeyrisaldurs lækki útgjöld til almannatrygginga. Um leið og skref verða stigin til hækkunar lífeyristökualdursins er í frumvarpinu gert ráð fyrir að heimilað verði að hefja töku ellilífeyris fyrr sem getur verið mikilvægur valkostur fyrir þá sem af einhverjum ástæðum geta ekki eða vilja ekki vinna lengur. Þá verði heimilað að fresta lífeyristöku lengur en nú er. Gert er ráð fyrir því að frestun sem og flýtt lífeyristaka hafi varanleg áhrif á fjárhæð lífeyrisins sem verði reiknuð á tryggingafræðilegum grunni.

Sú kynslóð kvenna sem nú er á lífeyrisaldri hefur frekar en karlar gert hlé á atvinnuþátttöku sinni á vinnualdri, til dæmis vegna fjölskylduábyrgðar. Konur eru nú tæplega 56% ellilífeyrisþega hjá almannatryggingum en karlar rúmlega 44% og má ætla að það endurspegli meðal annars atvinnuþátttöku kvenna áður en þær hófu töku ellilífeyris. Karlar meðal lífeyrisþega hafa almennt haft hærri tekjur en konur yfir starfsævina og hafa því áunnið sér frekari réttindi í lífeyrissjóðakerfinu. Í frumvarpinu eru lagðar til breytingar í því skyni að auka réttindi allra þeirra sem hafa áunnið sér lítinn eða jafnvel engan rétt í lífeyrissjóðakerfinu vegna lítillar atvinnuþátttöku á vinnualdri, jafnt karla sem kvenna, en konur munu hagnast meira á því en karlar vegna lægri tekna. Verði frumvarpið að lögum er áætlað að tæplega 68% aukinna útgjalda muni fara til kvenna en um 32% til karla. Nánar er fjallað um kynjaáhrif frumvarpsins í fylgiskjali II.

Tryggingastofnun ríkisins annast framkvæmd almannatrygginga. Einfaldara bótakerfi fyrir ellilífeyrisþega er talið stuðla að einfaldari og skýrari framkvæmd hvað þann hóp varðar og í starfsemi stofnunarinnar. Verði um mismunandi bótakerfi og regluverk að ræða fyrir annars vegar ellilífeyrisþega og hins vegar örorkulífeyrisþega gerir slíkt þó meiri kröfur til þjónustu stofnunarinnar. Mikilvægt er einnig að kynna breytt bótakerfi vel fyrir væntanlegum ellilífeyrisþegum, sérstaklega hvað varðar nýmælin um aukið val við töku ellilífeyris og áhrif þess að flýta eða fresta töku ellilífeyris innan almannatryggingakerfisins.

Frumvarpið er talið hafa jákvæð áhrif fyrir sveitarfélögin þar sem það er talið bæta hag ellilífeyrisþega, sérstaklega þeirra sem hafa áunnið sér lítinn eða engan rétt í lífeyrissjóðakerfinu. Eru því taldar minni líkur á að eldri borgarar óski eftir fjárhagsaðstoð félagsþjónustu sveitarfélagsins verði frumvarpið að lögum. Sú nýbreytni að heimila lífeyristöku fyrr, eða frá 65 ára aldri, er bundin því skilyrði að samanlagður áunninn réttur til ellilífeyris frá lögbundnum lífeyrissjóðum og frá almannatryggingum verði að lágmarki jafnhár fullum ellilífeyri á hverjum tíma. Er það talið til þess fallið að koma í veg fyrir að einstaklingar sem aðeins hafa áunnið sér takmörkuð lífeyrisréttindi ákveði að flýta lífeyristöku sinni. Ef sá hópur gæti flýtt lífeyristöku sinni án skilyrða mundi það auka líkur á að hann hefði ekki nægjanlegar tekjur sér til framfærslu á efri árum og þyrfti því í ríkari mæli að óska fjárhagsaðstoðar búsetusveitarfélagsins.

Ellilífeyrisþegar munu fá greiddan einn ellilífeyri frá almannatryggingum í stað ellilífeyris, tekjutryggingar og sérstakrar uppbótar til framfærslu en kveðið er á um tvo síðarnefndu bótaflokkana í lögum um félagslega aðstoð. Áfram er þó gert ráð fyrir að þeir sem reki heimili einir fái uppbót til viðbótar ellilífeyri sem kveðið verður á um í lögum um félagslega aðstoð. Verði frumvarpið að lögum mun lífeyrisréttur ellilífeyrisþega aukast en sérstök uppbót til framfærslu samkvæmt lögum um félagslega aðstoð fellur niður. Eykur þessi breyting mjög réttindi ellilífeyrisþega, ekki síst hjá þeim hópi sem áður hefur áunnið sér hlutfallsleg réttindi hér á landi á aldrinum 18–67 en býr í öðru samningsríki sem og hjá þeim lífeyrisþegum sem vilja flytja til annars ríkis sem er aðili að samningnum um Evrópska efnahagssvæðið. Er gert ráð fyrir að lífeyrisgreiðslur til þess hóps muni hækka við breytinguna. Sameining bótaflokka, brottfall frítekjumarka, sama vægi tekna og breyttar útreikningsreglur eru til einföldunar og á sama tíma er hagur þeirra sem hafa áunnið sér lítinn lífeyrisrétt hjá lífeyrissjóðakerfinu bættur. Allt þetta er því talið vera til hagsbóta fyrir ellilífeyrisþega. Afleiðingar af samþykktu frumvarpi fyrir ellilífeyrisþega eru því í heildina taldar verða jákvæðar.

Nefndin lét reikna út áhrif tillagna nefndarinnar á ellilífeyrisþega eftir tekjum þeirra til að athuga hvort einhverjir kynnu að koma verr út eftir breytingarnar. Útreikningarnir sýna að allflestir ellilífeyrisþegar munu fá hærri lífeyrisgreiðslur frá almannatryggingum verði frumvarpið að lögum, einkum og sér í lagi þeir sem fá greiðslur úr lífeyrissjóðakerfinu og/eða hafa fjármagnstekjur. Þó kom fram að kerfisbreytingin geti að vissu marki leitt til þess að heildartekjur lítills hóps ellilífeyrisþega, sérstaklega þeirra sem hafa atvinnutekjur á bilinu 105.000–374.000 kr. geti lækkað. Stafar það af því að frítekjumark vegna atvinnutekna er mun hærri en frítekjumörk vegna lífeyrissjóðstekna og fjármagnstekna í núverandi kerfi.

Í eftirfarandi töflum má sjá samanburð á greiðslum samkvæmt gildandi kerfi og nýju kerfi eftir tegund og fjárhæð tekna verði frumvarpið að lögum. Annars vegar er um að ræða ellilífeyrisþega sem búa einir og hins vegar ellilífeyrisþega sem búa með öðrum.

Tafla 1. Lífeyrissjóðstekjur.

Tekjur	Býr ekki einn			Býr einn		
	Er	Verður	Hækkun	Er	Verður	Hækkun
0	212.776	212.776	0	246.902	246.902	0
50.000	162.776	190.276	27.500	196.902	220.652	23.750
100.000	137.813	167.776	29.963	166.679	194.402	27.723
150.000	118.638	145.276	26.638	141.853	168.152	26.299
200.000	99.463	122.776	23.313	117.027	141.902	24.875
250.000	80.288	100.276	19.988	92.201	115.652	23.451
300.000	61.113	77.776	16.663	67.376	89.402	22.026
350.000	41.938	55.276	13.338	42.550	63.152	20.602
400.000	39.862	32.776	-7.086	39.862	36.902	-2.960
450.000	39.862	10.276	-29.586	39.862	10.652	-29.210
500.000	39.862	0	-39.862	39.862	0	-39.862

Eins og sést á töflu 1 er það einungis tekjuhæsti hópur ellilífeyrisþega með lífeyrissjóðstekjur sem mun fá lægri bætur samkvæmt nýjum reglum samanborið við gildandi reglur. Þetta eru þeir sem njóta þess að ellilífeyrir er ekki tekjutengdur vegna lífeyrissjóðstekna samkvæmt gildandi reglum. Allir aðrir munu fá hækkun samkvæmt nýjum reglum og mest þeir sem eru með lífeyrissjóðstekjur á bilinu 50.000–150.000 kr. á mánuði.

Tafla 2. Fjármagnstekjur.

Tekjur	Býr ekki einn			Býr einn		
	Er	Verður	Hækkun	Er	Verður	Hækkun
0	212.776	212.776	0	246.902	246.902	0
50.000	162.776	190.276	27.500	196.902	220.652	23.750
100.000	130.457	167.776	37.319	157.156	194.402	37.246
150.000	111.282	145.276	33.994	132.330	168.152	35.822
200.000	92.107	122.776	30.669	107.504	141.902	34.398
250.000	72.932	100.276	27.344	82.678	115.652	32.974
300.000	53.757	77.776	24.019	57.852	89.402	31.550
350.000	34.582	55.276	20.694	34.582	63.152	28.570
400.000	0	32.776	32.776	0	36.902	36.902
450.000	0	10.276	10.276	0	10.652	10.652
500.000	0	0	0	0	0	0

Eins og tafla 2 sýnir munu ellilífeyrisþegar með fjármagnstekjur í öllum tilfellum koma betur út samkvæmt nýjum reglum heldur en gildandi reglum.

Tafla 3. Atvinnutekjur.

Tekjur	Býr ekki einn			Býr einn		
	Er	Verður	Hækkun	Er	Verður	Hækkun
0	212.776	212.776	0	246.902	246.902	0
50.000	165.655	190.276	24.621	202.726	220.652	17.926
100.000	165.655	167.776	2.121	202.726	194.402	-8.324
150.000	150.162	145.276	-4.886	182.667	168.152	-14.515
200.000	130.987	122.776	-8.211	157.841	141.902	-15.939
250.000	111.812	100.276	-11.536	133.015	115.652	-17.363
300.000	92.637	77.776	-14.861	108.189	89.402	-18.787
350.000	73.462	55.276	-18.186	83.363	63.152	-20.211
400.000	0	32.776	32.776	0	36.902	36.902
450.000	0	10.276	10.276	0	10.652	10.652
500.000	0	0	0	0	0	0

Eins og fram kemur í töflu 3 munu ellilífeyrisþegar með atvinnutekjur koma verr út í nánast öllum tilfellum samkvæmt nýju reglunum heldur en samkvæmt gildandi reglum. Það eru einungis þeir tekjulægstu og þeir sem eru með tekjur á bilinu um 374.000–473.000 kr. á mánuði í atvinnutekjur sem munu fá jafnháar eða hærri greiðslur í nýju kerfi en í gildandi kerfi. Ellilífeyrisþegar sem eru með undir 105.000 kr. á mánuði í atvinnutekjur munu fá hærri greiðslur í nýju kerfi vegna þess að krónu á móti krónu tekjutenging framfærslu-uppbótar fellur niður verði frumvarpið að lögum. Þegar tekjurnar fara yfir þá upphæð verða greiðslur hærri samkvæmt gildandi kerfi vegna frítekjumarks atvinnutekna gagnvart tekju-tryggingu og heimilisuppbót sem lagt er til að falli niður í nýju kerfi en sem er nú 109.600 kr. á mánuði. Þegar atvinnutekjur fara yfir 374.000 kr. í gildandi kerfi fellur bótaréttur niður vegna tekna. Í nýju kerfi fellur réttur til ellilífeyris aftur á móti ekki niður fyrr en tekjur nema um 473.000 kr. á mánuði. Hjá ellilífeyrisþegum sem búa einir bætast við þá fjárhæð um 6.000 kr. í heimilisuppbót.

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að sett verði ákvæði til bráðabirgða sem feli í sér samanburðarreglu, sbr. 12. gr. frumvarpsins, þar sem reiknuð verði út réttindi samkvæmt gildandi kerfi og samkvæmt nýju kerfi og fái viðkomandi ellilífeyrisþegi betri rétt samkvæmt gildandi kerfi verði greiddur mismunur réttinda. Er gert ráð fyrir að greiðslan verði háð tekjum viðkomandi eins og nánar er lýst í athugasemdum við greinina í því skyni að koma í veg fyrir að tekjulægstu ellilífeyrisþegarnir komi verr út við breytingarnar. Ekki er lagt til að reglan verði sett tímabundið heldur munu áhrif hennar fjara út með tímanum.

Þessi áhrif tekna á lífeyrisgreiðslur eiga þó ekki við þegar greiddur er hálfur lífeyrir skv. 5. efnismgr. 2. gr. frumvarpsins þar sem gert er ráð fyrir að í þeim tilfellum verði greiðslur óháðar tekjum ellilífeyrisþega, sbr. 2. málsl. 1. mgr. 6. gr. frumvarpsins til að styðja við sveigjanleg starfslok og atvinnuþáttöku eldra fólks.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í 16. gr. gildandi laga er meðal annars kveðið á um hvað teljist til tekna skv. III. kafla laganna og kemur meginreglan fram í 1. málsl. 2. mgr. sem er í samræmi við skilgreiningu

tekjuhugtaksins í 8. tölul. 2. gr. Þá eru tilgreind sérstök frítekjumörk vegna fjármagnstekna í a-lið 2. mgr. og vegna atvinnutekna í b-lið. Þar sem gert er ráð fyrir því í frumvarpi þessu að öll frítekjumörk vegna ellilífeyris verði lögð niður, eins og fram kemur í almennum athugasemdum, er lagt til að vísanir til ellilífeyris í a-lið og 2. másl. b-liðar 2. mgr. verði felldar brott og að eingöngu verði vísað til örorkulífeyris, örorkustyrks og tengdra bóta í ákvæðinu, enda ekki gert ráð fyrir frumvarp þetta breyti frítekjumörkum vegna þeirra. Þá er í d-lið lagt til að skýrt verði tekið fram að 3. mgr. 16. gr. laganna gildi einnig um ráðstöfunarfé skv. 48. og 56. gr. laganna og er það í samræmi við framkvæmd ákvæðisins. Vísast einnig til athugasemda við 7. gr. frumvarpsins um þetta atriði.

Um 2. gr.

Í 2. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir að í stað 1. og 2. mgr. 17. gr. gildandi laga komi átta nýjar málsgreinar þar sem meðal annars verði kveðið á um hvernig réttur til ellilífeyris ávinnst með búsetu á Íslandi, hvernig fullri réttindaávinnslu verði náð, hver verði ellilífeyrisaldur fyrir þá árganga sem eiga eftir að hefja töku ellilífeyris á næstu árum, auknar heimildir til að fresta eða flýta töku lífeyris og áhrif þess ýmist til hækkunar eða lækkunar lífeyris.

Í 1. mgr. er lagt er til að þeir sem náð hafa 70 ára aldri, í stað 67 ára aldurs, og uppfylla skilyrði um lágmarksbúsetu hér á landi öðlist rétt til ellilífeyris. Einnig er lagt til að ávinnslutímabil vegna ellilífeyris hefjist við 18 ára aldur, í stað 16 ára. Rétt þykir að miða upphaf ávinnslu til ellilífeyris við 18 ára aldur í stað 16 ára aldurs þar sem óeðlilegt þykir að börn ávinni sér rétt til ellilífeyris auk þess sem það leiðir til samræmis við örorkulífeyri skv. 18. gr. og örorkustyrk skv. 19. gr. laganna. Samkvæmt gildandi lögum getur fólk náð fullum ellilífeyri með búsetu hér á landi a.m.k. 40 almanaksár á ávinnslutímabilinu og er ekki er gert ráð fyrir breytingu á því. Með því að hækka ellilífeyrisaldur í 70 ár mundi þetta tímabil lengjast um þrjú ár ef ávinnslan gæti áfram hafist við 16 ára aldur, þ.e. úr 51 ári í 54 ár. Er því lagt til að breytingin eigi sér stað samhliða hækkun ellilífeyrisaldurs. Gert er ráð fyrir að annað í 1. mgr. 17. gr. gildandi laga verði óbreytt en að 2. másl. um fjárhæð lífeyrisins flytjist í 23. gr. laganna, sbr. 6. gr. frumvarpsins.

Í 2. mgr. er lögð til hækkun lífeyristökualdurs úr 67 árum í 70 ár á 24 ára tímabili er hefjist ári eftir gildistöku laganna. Samkvæmt gildandi kerfi geta einstaklingar hafið töku lífeyris 67 ára gamlir og er gert ráð fyrir að sama regla gildi í eitt ár eftir gildistöku laganna. Þeir sem fæddir eru árið 1950 munu því öðlast rétt til ellilífeyris 67 ára árið 2017. Eftir það er gert ráð fyrir að hækkunarferli hefjist sem mun gilda um einstaklinga sem fæddir eru árið 1951 og síðar. Árið 2018 er þannig gert ráð fyrir að lífeyristökualdur hækki í 67 ár og tvo mánuði og síðan um tvo mánuði ár hvert til ársins 2029 en þá mun lífeyristökualdur verða 69 ár. Eftir það er gert ráð fyrir að lífeyristökualdur hækki um einn mánuð á ári til ársins 2041 en þá munu þeir sem fæddir eru árið 1971 og síðar geta hafið töku ellilífeyris 70 ára gamlir. Í eftirfarandi töflu er sýnt hvernig lagt er til að lífeyristökualdur hækki í áföngum á tímabilinu:

Ár	Ellilífeyrisaldur
2018	67 ára og 2 mán.
2019	67 ára og 4 mán.
2020	67 ára og 6 mán.
2021	67 ára og 8 mán.
2022	67 ára og 10 mán.
2023	68 ára
2024	68 ára og 2 mán.
2025	68 ára og 4 mán.
2026	68 ára og 6 mán.
2027	68 ára og 8 mán.
2028	68 ára og 10 mán.
2029	69 ára
2030	69 ára og 1 mán.
2031	69 ára og 2 mán.
2032	69 ára og 3 mán.
2033	69 ára og 4 mán.
2034	69 ára og 5 mán.
2035	69 ára og 6 mán.
2036	69 ára og 7 mán.
2037	69 ára og 8 mán.
2038	69 ára og 9 mán.
2039	69 ára og 10 mán.
2040	69 ára og 11 mán.
2041	70 ára

Í 3. mgr. er lagt til að heimilt verði að fresta töku ellilífeyris til allt að 80 ára aldurs gegn varanlegri hækkun lífeyrisins. Er gert ráð fyrir því að heimildin verði bundin því skilyrði að viðkomandi hafi hvorki lagt inn umsókn né fengið greiddan ellilífeyri frá almannatryggingum eða lögbundnum lífeyrissjóðum, þó með þeirri undantekningu er fram kemur í 5. mgr. en þar er beinlínis gert ráð fyrir því að viðkomandi hafi hafið töku hálfes ellilífeyris frá lífeyrissjóði. Í dag er heimilt að fresta töku ellilífeyris í allt að fimm ár umfram lögbundinn lífeyrisaldur sem nú er 67 ár, til allt að 72 ára aldurs, gegn hækkun lífeyris. Er því lagt til að þessi heimild verði aukin enn frekar þannig að unnt verði að fresta töku ellilífeyris til allt að 80 ára aldurs. Mikilvægt er að Tryggingastofnun kynni þessa heimild vel fyrir þeim sem eru að komast á ellilífeyrisaldur og að hægt verði að draga til baka umsókn um ellilífeyri innan tiltekins tíma án þess að það hafi áhrif á rétt til hækkunar vegna frestunar hafi greiðsla ellilífeyris ekki hafist. Einnig er brýnt að örorkulífeyrisþegum verði kynnt þessi heimild til frestunar töku ellilífeyris áður en þeir ná ellilífeyrisaldri en þeir þurfa ekki að sækja sérstaklega um ellilífeyri, sbr. 1. mgr. 52. gr. laganna.

Í 4. mgr. er nýmæli þar sem gert er ráð fyrir að heimilt verði að hefja töku ellilífeyris frá 65 ára aldri gegn varanlegri lækkun lífeyrisins. Nefndin um endurskoðun almannatryggingalaga bendir á í skýrslu sinni að tiltekinn hópur kunni að þurfa á sértækum úrræðum að halda þar sem hann geti ekki unnið lengri starfsævi vegna slits og/eða erfiðisvinnu án þess þó að um örorku sé að ræða vegna sjúkdóma eða fötlunar. Einnig er talið rétt að koma til móts við

þá sem óska að hefja töku lífeyris fyrir á sama tíma og almenni lífeyristökualdurinn verður hækkaður í áföngum. Er því gert ráð fyrir að heimilað verði að hefja töku lífeyris frá almannatryggingum fyrir lífeyrisaldur en með lægri lífeyrisgreiðslu til frambúðar. Hefur samsvarandi heimild verið til staðar í lífeyrissjóðakerfinu um langt skeið og mun breytingin leiða til aukins samræmis þessara tveggja stærstu stoða íslenska lífeyriskerfisins.

Í 5. mgr. er einnig nýmæli þar sem lagt er til að heimilt verði að greiða hálfan áunninn ellilífeyri úr almannatryggingum frá 65 ára aldri til þeirra sem eiga rétt á ellilífeyri frá lífeyrissjóði og hafa fengið heimild sjóðsins til að fá greiddan hálfan lífeyri og að fresta töku lífeyris að hálfu. Í ákvæðinu, sem byggt er á tillögu nefndar um endurskoðun almannatryggingalaga, felst að unnt verði að fá hálfan lífeyri greiddan bæði hjá almannatryggingum og lífeyrissjóðum og fresta töku hins helmingsins. Forsenda þess að heimildin komi til framkvæmdar er að lífeyrissjóðir hafi lagaheimildir til að greiða hálfan ellilífeyri og fresta töku helmings en svo er ekki nú. Er því gert ráð fyrir að þetta ákvæði öðlist gildi síðar, sbr. 19. gr. frumvarpsins, og að tíminn verði nýttur til að undirbúa slíka breytingu, bæði í almannatryggingum og í lífeyrissjóðakerfinu.

Í 6. mgr. er lagt til að heimildir um að flýta töku lífeyris verði bundnar því skilyrði að sótt hafi verið um lífeyri hjá lífeyrissjóðum og að samanlagður áunninn réttur til ellilífeyris frá skyldubundnum atvinnutengdum lífeyrissjóðum og frá almannatryggingum, að teknu tilliti til hinnar varanlegu lækkunar, verði að lágmarki jafnhár fullum ellilífeyri almannatrygginga á hverjum tíma, sbr. 1. mgr. 6. gr. frumvarpsins sem verður 1. mgr. 23. gr. laganna. Er þetta skilyrði lagt til í því skyni að tryggja að þeir sem velja að hefja töku lífeyris áður en almennum ellilífeyrisaldri er náð hafi nægjanlegar tekjur sér til framfærslu til frambúðar enda lækkar lífeyririnn þegar þessi heimild er nýtt. Er það einnig í samræmi við 2. mgr. í 52. gr. gildandi laga þar sem kveðið er á um að við afgreiðslu umsóknar skuli þess sérstaklega gætt að umsækjandi, sem áunnið hefur sér rétt hjá skyldubundnum atvinnutengdum lífeyrissjóðum, hafi lagt fram umsókn um áunnin réttindi hjá viðkomandi lífeyrissjóðum.

Í 7. mgr. er lagt til að sömu reglur gildi um heimilisuppbót samkvæmt lögum um félagslega aðstoð. Þannig er gert ráð fyrir að greiðslur heimilisuppbótar hækki eða lækki varanlega með sama hætti og ellilífeyrir ákveði einhleypur ellilífeyrisþegi sem uppfyllir skilyrði fyrir greiðslu heimilisuppbótar að flýta eða fresta töku lífeyris.

Í 8. mgr. er gert ráð fyrir að ráðherra skuli setja reglugerð um einstök atriði er varða framkvæmd greinarrinnar, meðal annars um réttindaávinnslu og búsetutíma og sveigjanlega töku ellilífeyris.

Um 3. gr.

Lagt er til í a-lið 3. gr. frumvarpsins að í 1. mgr. 18. gr. laganna verði miðað við ellilífeyrisaldur eins og hann verður hverju sinni skv. 17. gr. laganna í stað þess að miða við 67 ára aldur. Þar sem gert er ráð fyrir því í frumvarpinu að ellilífeyrisaldur hækki í áföngum og verði 70 ár að 24 árum liðnum er óhjákvæmilegt að hækka efra aldursviðmið örorkulífeyris í samræmi við það. Munu þeir sem uppfylla skilyrði fyrir greiðslu örorkulífeyris því áfram geta fengið örorkulífeyri til þess tíma er þeir ná ellilífeyrisaldri.

Verði frumvarp þetta að lögum mun bótakerfi almannatrygginga vegna ellilífeyris verða gjörbreytt frá gildandi kerfi. Því er í b-lið lagt til að felld verði út tilvísun til reglna um ellilífeyri í 4. mgr. 18. gr. gildandi laga en þar segir að örorkulífeyrir greiðist eftir sömu reglum og ellilífeyrir. Í stað þess verði kveðið á um að við ákvörðun búsetutíma, sbr. 1. mgr. 17. gr., skuli reikna með tímann þar til ellilífeyrisaldri er náð eins og hann verður hverju sinni, sbr. 2. gr. frumvarpsins sem verður 17. gr. laganna.

Um 4. gr.

Í a-lið er lagt til að í stað þess að vísað verði til þess í 1. mgr. 20. gr. laganna að hvorki skerðingarákvæði 2. mgr. 17. gr. né 5. mgr. 18. gr. takmarki rétt til barnalífeyris verði kveðið á um að ákvæði laganna almennt um lækkun bóta vegna tekna hafi ekki áhrif á rétt til greiðslu barnalífeyris. Ekki er um efnislega breytingu að ræða en eigi að síður þykir nauðsynlegt að leggja breytinguna til vegna vísunar til 2. mgr. 17. gr. í gildandi lögum sem á ekki lengur við verði frumvarpið að lögum.

Í b-lið 4. gr. er lagt til að 2. málsl. 6. mgr. 20. gr. gildandi laga falli brott, en þar er kveðið á um að ekki skuli greiða barnalífeyri vegna þeirra barna er njóta örorkulífeyris. Ekki er lengur þörf á þessu ákvæði þar sem örorkulífeyrir er ekki greiddur til barna undir 18 ára aldri, en aldursviðmiðið var hækkað úr 16 árum í 18 ár með lögum nr. 120/2009. Greiðslur örorkulífeyris og barnalífeyris geta því ekki lengur skarast og ekki er lengur talin þörf á sérstöku ákvæði um þetta efni.

Um 5. gr.

Í 22. gr. gildandi laga er kveðið á um greiðslu tekjutryggingar til elli- og örorkulífeyrisþega og þeirra sem fá greiddan slysalífeyri samkvæmt lögum um slysatryggingar almannatrygginga, nr. 45/2015, og endurhæfingarlífeyri samkvæmt lögum um félagslega aðstoð, nr. 99/2007. Þar sem gert er ráð fyrir því í frumvarpi þessu að bótaflokkarnir elli- lífeyrir, tekjutrygging og sérstök uppbót vegna framfærslu verði sameinaðir í einn bótaflokk, að því er varðar greiðslur til aldraðra, mun tekjutrygging til ellilífeyrisþega falla brott. Er því lagt til að tilvísanir til ellilífeyris í 1., 2. og 4. mgr. 22. gr. laganna verði felldar brott.

Um 6. gr.

Gert er ráð fyrir að kveðið verði á um bæði fjárhæð ellilífeyris og sveigjanleg starfslok í sömu grein, er verði 23. gr. laganna, enda hefur það mikil áhrif á hina endanlegu fjárhæð lífeyrisins ef lífeyristöku er flýtt, henni seinkað eða ákveðið er að taka hálfan lífeyri og fresta hálfum lífeyri.

Í 1. mgr. er kveðið á um fjárhæð ellilífeyris og áhrif tekna á útreikning hans. Er gert ráð fyrir að fjárhæð ellilífeyris verði 2.553.312 kr. á ári sem samsvarar 212.776 kr. á mánuði. Er það sama fjárhæð og nemur framfærsluviðmiði þeirra lífeyrisþega sem búa með öðrum. Þannig verður greiddur einn lífeyrir sem kemur í stað bæði ellilífeyris og tekjutryggingar skv. 17. og 22. gr. laga um almannatryggingar og sérstakrar uppbótar vegna framfærslu skv. 2. mgr. 9. gr. laga um félagslega aðstoð. Markmiðið er að einfalda bótakerfi almannatrygginga og festa í sessi þá lágmarksfjárhæð sem framfærsluuppbótin tryggir þeim sem hafa lágstu tekjurnar í dag ásamt því að breyta uppbótinni frá því að vera félagslegur stuðningur í áunnin réttindi. Breytingin mun koma í veg fyrir svokallaða krónu á móti krónu lækkun sérstakrar uppbótar vegna framfærslu vegna annarra tekna lífeyrisþegans. Auk lífeyris er lagt til að heimilisuppbót skv. 8. gr. laga um félagslega aðstoð verði áfram greidd til þeirra sem búa einir og að fjárhæð hennar verði 409.512 kr. á ári. Er nánar kveðið á um heimilisuppbót í 13 gr. frumvarpsins.

Í 1. mgr. er einnig gert ráð fyrir því að ellilífeyrir lækki um 45% af tekjum lífeyrisþegans, sbr. 16 gr. laganna, uns lífeyririnn fellur niður. Með því er lögð til sú mikilvæga breyting að öll frítekjumörk verði lögð niður og að allar tekjur hafi sama vægi við útreikning ellilífeyris. Er talið að þessi breyting muni leiða til mikillar einföldunar við útreikning bóta lífeyristrygginga og gera lífeyrisþegum mun auðveldara að átta sig á rétti sínum og hvernig fjárhæðir greiðslna séu ákvarðaðar. Má í því sambandi geta þess að mikið ójafnræði er falið í þeim frí-

tekjumörkum sem nú eru við lýði þar sem þau geta leitt til þess að tveir lífeyrisþegar, sem hafa báðir sömu heildartekjurnar en mismunandi samsettar, fái misháar greiðslur frá almannatryggingum og að annar hafi þar af leiðandi mun meiri ráðstöfunartekjur en hinn. Samkvæmt gildandi lögum er til dæmis frítekjumark vegna atvinnutekna mun hærra en frítekjumark vegna tekna úr lífeyrissjóðum og frítekjumark vegna fjármagnstekna lægra en hin fyrrnefndu.

Loks er í 1. mgr. lagt til að þegar einstaklingur ákveður að fá greiddan hálfan ellilífeyri bæði hjá almannatryggingakerfinu og lífeyrissjóðakerfinu og fresta töku hins helmingsins, sbr. 5. efnismgr. 2. gr. frumvarpsins, verði ekki um lækkun vegna annarra tekna að ræða á þeim tíma sem aðeins er greiddur hálfur lífeyrir. Ástæða þess er sú að lífeyrir sem er tekinn út fyrir ellilífeyrisaldur, sbr. 3. og 4. mgr. 6. gr. frumvarpsins, lækkar af þeirri ástæðu og útreikningar sýna að hafi tekjur viðkomandi einnig áhrif til lækkunar mundi það í mörgum tilfellum geta leitt til þess að einstaklingar sem nýta sér heimildina hagnist lítið eða ekkert á því. Þannig mundi einstaklingur sem ákveður að taka hálfan lífeyri hjá Tryggingastofnun og hálfan lífeyri frá lífeyrissjóði og hefur samanlagðar tekjur úr lífeyrissjóði og af launum sem nema lágmarkslaunum, þ.e. 230.000 kr., ekki fá neitt greitt frá Tryggingastofnun ef hálfí lífeyririnn verður tekjutengdur. Þegar ellilífeyrisþegi ákveður síðar að fá greiddan fullan lífeyri gilda almennar reglur um lækkun lífeyrisins vegna tekna.

Í frumvarpi þessu er gert ráð fyrir að heimilt verði að fresta töku lífeyris til allt að 80 ára aldurs gegn varanlegri hækkun lífeyrisins, sbr. 3. efnismgr. 2. gr. Í 1. efnismgr. 6. gr. er lagt til að sé lífeyristöku frestað hækki fjárhæð ellilífeyris hlutfallslega til frambúðar, byggt á tryggingafræðilegum grunni, reiknað frá ellilífeyrisaldri viðkomandi fram til þess tíma er taka lífeyris hefst. Í 12 gr. frumvarpsins er þó lagt til að hækkunin á árinu 2017 verði áfram ákveðin hlutfallstala, þ.e. 0,5% á mánuði. Samkvæmt gildandi lögum er heimilt að fresta töku lífeyris í allt að fimm ár og hækkar lífeyrir að hámarki um 30% og því er um talsvert aukna heimild til frestunar töku lífeyris að ræða verði frumvarpið að lögum.

Í 3. mgr. er lagt til að þegar einstaklingur sem orðinn er 65 ára ákveður að flýta töku lífeyris, sbr. 4. efnismgr. 2. gr. frumvarpsins, lækki fjárhæð ellilífeyris til frambúðar hlutfallslega, byggt á tryggingafræðilegum grunni, reiknað frá þeim tíma er taka lífeyris hefst og til þess tíma er viðkomandi nær ellilífeyrisaldri. Í 12. gr. frumvarpsins er þó lagt til að lækkunin á árinu 2017 verði sama hlutfallstala og gildir um hækkun lífeyris skv. 2. mgr. 6. gr.

Samkvæmt 5. efnismgr. 2. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir að heimilt verði að greiða hálfan áunninn ellilífeyri úr almannatryggingum til þeirra sem eiga rétt á ellilífeyri frá lífeyrissjóði og hafa fengið heimild sjóðsins til að taka hálfan lífeyri og að fresta töku lífeyris að hálfu. Í 4. mgr. 6. gr. er gert ráð fyrir að í þeim tilfellum skuli fjárhæð þess hluta lífeyrisins sem tekinn er lækka með sama hætti og gert er ráð fyrir í 3. mgr. þessarar greinar og að sama skapi er lagt til að sá hluti lífeyrisins sem frestað er hækki í samræmi við 2. mgr. Er gert ráð fyrir að þetta ákvæði öðlist gildi síðar, sbr. 19. gr. frumvarpsins.

Í 5. mgr. 6. gr. frumvarpsins er lagt til að ráðherra setji reglugerð um einstök atriði er varða framkvæmd greinarinnar, meðal annars um breytingar á hlutfalli vegna hækkunar og lækkunar lífeyris. Í frumvarpinu er gert ráð fyrir því að lífeyrir geti ýmist hækkað eða lækkað varanlega og að þær hækkunir og lækkunir verði ákveðnar á tryggingafræðilegum forsendum. Þeir tryggingafræðilegu útreikningar byggjast á áhrifum vaxta, örorku og lífslíkum eða svokallaðri ólifaðri meðalævi. Meðalævi hefur verið að lengjast undanfarna áratugi og er spá um ólifaða meðalævi birt alllangt fram í tímann og uppfærð eftir því sem raun gögn bætast við. Er markmiðið að greiða öllum árgöngum ellilífeyri í jafnlangan tíma og að útgjöld ríkissjóðs verði jöfn hvort sem fólk velji að fara snemma eða seint á lífeyri. Val

lífeyrisþegans á því ekki að hafa áhrif á útgjöld til almannatrygginga. Er gert ráð fyrir að mismunandi stuðlar gildi fyrir hvern árgang og að hlutfallshækkun og -lækkun lífeyris vegna frestunar eða flýtingar tóku lífeyris verði birt í töflu í reglugerð sem ráðherra setur.

Um 7. gr.

Lagðar eru til breytingar á 8. mgr. 48. gr. laganna þar sem kveðið er á um greiðslu ráðstöfunarfjár til heimilismanna á dvalar- og hjúkrunarheimilum og þeirra sem dveljast á sjúkrahúsum og hafa misst lífeyri vegna dvalarinnar. Þykir rétt að reglur um útreikning ráðstöfunarfjár séu sem líkastar þeim sem gilda um útreikning lífeyris en að ráðstöfunarfé verði hækkað frá því sem nú er eða úr 58.529 kr. á mánuði í 63.872 kr. Er lagt til að tekjur eins og þær eru skilgreindar í 8. tölul. 2. gr. laganna, sbr. einnig c-lið 2. mgr. og 3. mgr. 16. gr. laganna um áhrif tekna á útreikning ellilífeyris, hafi áhrif á útreikning ráðstöfunarfjár og að sömu tekjur séu undanþegnar tekjuhugtakinu og gildir um lífeyrisgreiðslur. Gert er ráð fyrir að tekjur lækki ráðstöfunarfé um 65% og er það óbreytt frá gildandi reglu. Í því skyni að tryggja það að heimilismenn séu að minnsta kosti jafnvel settir eftir breytinguna er lagt til, auk hækkunar ráðstöfunarfjár, að greiðslur falli ekki niður fyrr en tekjur heimilismanns verða 1.179.180 kr. á ári og hækkar því efra tekjumark ráðstöfunarfjár talsvert við breytinguna verði frumvarpið að lögum. Mun þá hagur margra heimilismanna batna við breytinguna og mánaðarlegt ráðstöfunarfé þeirra hækka.

Samkvæmt framansögðu verða ákvæði 4. másl. 8. mgr. 48. gr. laganna óþörf og er enn fremur lagt til að 5. og 6. másl. 8. mgr. falli brott en reglan þykir úrelt og engin dæmi eru um það nú að vinna heimilismanna teljist þáttur í endurhæfingu.

Um 8. gr.

Þar sem gert er ráð fyrir því í frumvarpi þessu að ellilífeyrisaldur hækki í áföngum og verði 70 ár að 24 árum liðnum er lagt til að í 1. mgr. 52. gr. laganna verði miðað við ellilífeyrisaldur eins og hann verður hverju sinni skv. 17. gr. í stað þess að miða við 67 ára aldur.

Um 9. gr.

Í ákvæðinu er lagt til að nýr málsliður bætist við 2. mgr. 53. gr. laganna þar sem kveðið verði sérstaklega á um að bætur og greiðslur samkvæmt lögnum skuli greiddar inn á reikning hjá viðskiptabönkum eða sparisjóðum í eigu greiðsluþega. Á hið sama við um greiðslur samkvæmt lögum um félagslega aðstoð. Þykir nauðsynlegt að kveða sérstaklega á um þetta þar sem það samræmist núgildandi greiðslufyrirkomulagi Tryggingastofnunar og er það einnig í samræmi við greiðsluhætti í nútímasamfélagi. Munu langflestir opinberir aðilar beita því fyrirkomulagi og hafa ekki heimilað undantekningar frá því. Þar sem greiðsluþegar eru ekki í öllum tilfellum hæfir til að taka við greiðslum frá stofnuninni þykir rétt að kveða á um að í þeim tilfellum skuli greitt inn á reikning í eigu fjárhaldsmanns greiðsluþega eða umboðsmanns dánarbús þegar um slíkt er að ræða.

Um 10. gr.

Lagt er til að 1. mgr. 54. gr. laganna verði felld brott þar sem ákvæðið þykir úrelt. Bætur eru ekki lengur sóttar til Tryggingastofnunar heldur eru þær greiddar inn á reikninga greiðsluþega hjá viðskiptabönkum eða sparisjóðum og vísast nánar til athugasemda við 9. gr. frumvarpsins um það efni.

Um 11. gr.

Lagðar eru til breytingar á 3. máls. 1. mgr. 56. gr. laganna en í ákvæðinu er kveðið á um heimild til greiðslu ráðstöfunarfjár til fanga eftir að bætur til þeirra hafa stöðvast vegna fangelsisdvalar. Meginástæða þessa er sú að ekki gilda sömu efnislegu viðmið við ákvörðun ráðstöfunarfjár samkvæmt heimildarákvæðum 48. gr. og 56. gr. laganna. Annars vegar er um að ræða lífeyrisþega er dveljast á sjúkrahúsi á föstum fjárlögum eða á stofnun fyrir aldraða, sbr. 5. mgr. 48. gr. laganna og hins vegar lífeyrisþega sem afplána refsingu í fangelsi eða sem úrskurðaðir hafa verið til dvalar á stofnun, sbr. 1. og 2. máls. 1. mgr. 56. gr. laganna. Skv. 27. gr. laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga, skal greiða fanga þóknun fyrir ástundun vinnu eða náms. Sé ekki unnt að útvega fanga vinnu, eða hann getur samkvæmt læknisvottorði ekki sinnt vinnuskyldu eða námi, fær hann greidda dagpeninga fyrir þá daga sem hann hefði ella unnið. Ráðherra ákveður fjárhæð dagpeninganna með gjaldskrá og miðast hún við að fangi eigi fyrir brýnustu nauðsynjum til persónulegrar umhirðu. Fangi sem á kost á vinnu, eða útvegar sér hana sjálfur, fær ekki dagpeninga. Sama gildir um fanga sem vikið er úr vinnu eða námi eða neitar að vinna eða vera í námi án gildrar ástæðu. Þá segir í 3. mgr. 27. gr. laganna að fangi sem fær greiðslur frá Tryggingastofnun missi rétt til dagpeninga frá Fangelsismálastofnun. Ráðstöfunarfé samkvæmt lögum um almannatryggingar sem greitt er lífeyrisþegum þegar lífeyrisgreiðslur hafa verið stöðvaðar vegna dvalar á stofnun er ætlað að mæta sömu þörfum. Lífeyrisþegar gætu þó haft þörf fyrir greiðslur umfram dagpeninga Fangelsismálastofnunar, svo sem vegna örorku, sjúkrakostnaðar, eða endurhæfingar. Er því lagt til að heimilt verði að greiða þeim ráðstöfunarfé frá almannatryggingum þegar sérstaklega stendur á að fenginni umsókn og er það í samræmi við gildandi framkvæmd. Úrskurðarnefnd velferðarmála hefur bent á að nauðsynlegt sé að lögfesta betur það skilyrði að litið sé til sérstakra aðstæðna fanga þegar lífeyrisgreiðslur til þeirra hafa verið stöðvaðar og sótt er um greiðslur ráðstöfunarfjár. Þá er lagt til að skýrt verði kveðið á um að það er eingöngu fjárhæðin og útreikningsaðferð skv. 8. mgr. 48. gr. sem er sameiginleg hvað varðar greiðslur ráðstöfunarfjár til fanga annars vegar og til heimilismanna á dvalar- og hjúkrunarheimilum hins vegar. Visast enn fremur til athugasemda við 7. gr. frumvarpsins en þau áform sem þar er lýst eiga ekki við um ráðstöfunarfé til fanga og því er talið nauðsynlegt að skilja skýrt þar á milli.

Um 12. gr.

Lagt er til að fjórir nýir töluliðir, 19.–22. tölul., bætist við ákvæði til bráðabirgða í lögnum.

Í 19. tölul. er gert ráð fyrir að þrátt fyrir ákvæði 3. mgr. 17. gr. skuli heimild til að fresta töku ellilífeyris til allt að 80 ára aldurs aðeins gilda um þá sem fæddir eru árið 1952 eða síðar. Aftur á móti er gert ráð fyrir að þeir sem fæddir eru árið 1951 eða fyrr hafi áfram heimild til að fresta töku ellilífeyris til 72 ára aldurs samkvæmt þeim reglum sem voru í gildi fram til 1. janúar 2017. Ástæðan er sú að samkvæmt gildandi kerfi er heimilt að hefja töku úr lífeyrissjóði og fresta töku ellilífeyris samkvæmt lögum um almannatryggingar til allt að 72 ára aldurs þannig að ellilífeyririnn hækki sem nemur 0,5% fyrir hvern mánuð sem frestunin varir. Sá sem frestar töku ellilífeyris til 72 ára aldurs getur því átt rétt á 30% hærri lífeyri en hefði hann tekið hann út 67 ára. Kann því að vera að einstaklingar sem þegar eru orðnir 65 ára og eldri hafi þegar nýtt sér þessa heimild og hafið töku úr lífeyrissjóðum eða ætli sér að nýta sér þessa heimild í nánustu framtíð. Í því skyni að raska högum sem fæstra við innleiðingu breytinga á ellilífeyriskerfinu er því lagt til að heimildin til að fresta töku ellilífeyris almannatryggingakerfisins til allt að 80 ára aldurs þannig að lífeyririnn hækki á trygginga-

fræðilegum forsendum taki eingöngu gildi fyrir þá sem ekki hafa náð 65 ára aldri við gildistöku frumvarpsins. Mun því 3. mgr. 2. gr. frumvarpsins sem verður 3. mgr. 17. gr. laganna eingöngu gilda um einstaklinga sem fæddust árið 1952 eða síðar. Má geta þess að Landsamband eldri borgara hefur lagt á það áherslu að fólki verði veitt slík aðlögun en það hefur einnig tíðkast í öðrum ríkjum að einhver aðlögun sé veitt þegar svo mikilverðum réttindum fólks er varðar lífskjör þess er breytt. Má þar vísa til breytingar á lífeyriskerfi Svía og Dana.

Í 2. og 3. mgr. 6. gr. frumvarpsins er ráð fyrir að fjárhæð ellilífeyris geti ýmist hækkað eða lækkað hlutfallslega til frambúðar og að í þeim tilfellum verði breytingar á fjárhæð lífeyrisins ákveðnar á tryggingafræðilegum grunni. Samkvæmt gildandi lögum er hægt að fresta töku lífeyris í allt að fimm ár til 72 ára aldurs gegn 0,5% hækkun á mánuði. Í 12. gr. frumvarpsins er í nýjum 20. tölul. ákvæðis til bráðabirgða lagt til að sú regla haldist óbreytt í eitt ár frá gildistöku laganna og í 21. tölul. er lagt til að sama regla gildi um að flýta töku lífeyris, þ.e. að lífeyrir lækki til frambúðar um 0,5% fyrir hvern mánuð sem greiddur er fyrir ellilífeyrisaldur skv. 17. gr. laganna, þ.e. frá þeim tíma sem lífeyristaka hefst og til þess tíma er viðkomandi nær ellilífeyrisaldri. Er þetta lagt til þar sem þær breytingar sem gert er ráð fyrir í frumvarpinu um breytingar á fjárhæð lífeyrisins til hækkunar eða lækkunar á tryggingafræðilegum forsendum krefjast töluverðs undirbúnings.

Nefndin um endurskoðun laga um almannatryggingar lagði áherslu á það í skýrslu sinni að með þeim breytingum sem lagðar eru til í almannatryggingakerfinu mundu allflestir ellilífeyrisþegar fá mikla réttarbót. Útreikningar sem nefndin lét gera sýndu þó að kerfisbreytingin gæti í sumum tilvikum leitt til þess að heildartekjur þeirra lífeyrisþega sem hafa lágar atvinnutekjur lækki vegna áhrifa gildandi frítekjumarka og til þess að fyrirbyggja að framangreindur hópur bæri skarðan hlut frá borði lagði nefndin til að gerður yrði samamburður samkvæmt eldri reglum og nýjum reglum. Í samræmi við það er í nýjum 22. tölul. ákvæðis til bráðabirgða lagt til að gerður verði samamburður á greiðslum til þeirra ellilífeyrisþega sem fengu greiddar bætur frá Tryggingastofnun á árinu 2016 og fá þær greiddar við gildistöku laganna. Er annars vegar um að ræða greiðslur ellilífeyris og tekjutryggingar skv. 17. og 22. gr. laga um almannatryggingar og greiðslur heimilisuppbótar og sérstakrar uppbótar vegna framfærslu skv. 8. gr. og 2. mgr. 9. gr. laga um félagslega aðstoð eins og þær eru við lokun gildandi kerfis og hins vegar greiðslur ellilífeyris og heimilisuppbótar samkvæmt nýju kerfi. Er gert ráð fyrir að ellilífeyrisþegar fái greidda þá fjárhæð sem hærri reynist og að fjárhæðir bóta samkvæmt eldri reglum verði uppreiknaðar samkvæmt raungildi hvers árs, þ.e. hækkaðar samkvæmt vísitölu neysluverðs, og sú fjárhæð verði borin saman við fjárhæð ellilífeyris samkvæmt nýju kerfi. Það mun leiða til þess að bætur samkvæmt nýju kerfi munu hækka meira en bætur samkvæmt eldra kerfi og að samamburðurinn fjari þannig út með tímanum. Þá er lagt til að útfærsla ákvæðisins verði með þeim hætti að mismunur fjárhæðar samkvæmt gildandi reglum og nýjum reglum greiðist að fullu séu heildartekjur ellilífeyrisþega 100.000 kr. á mánuði eða lægri. Séu heildartekjur hærri en 100.000 kr. á mánuði skal fjárhæðin lækka um 1% fyrir hverjar 1.000 kr. umfram það uns hún fellur niður þegar heildartekjur ellilífeyrisþega nema 200.000 kr. á mánuði. Með heildartekjum er átt við þær tekjur sem teknar eru með við útreikning bóta almannatrygginga, einkum atvinnutekjur, lífeyrissjóðstekjur og fjármagnstekjur.

Um 13. gr.

Verði frumvarp þetta að lögum mun ekki verða unnt að miða fjárhæð maka- og umönnunarbóta við fjárhæð grunnlífeyris og tekjutryggingar eins og kveðið er á um í 5. gr. laga um félagslega aðstoð þar sem gert er ráð fyrir að bótaflokkarnir ellilífeyrir eins og hann er

samkvæmt gildandi lögum og tekjutrygging til ellilífeyrisþega falli niður. Í stað þess er lagt til að fjárhæðin miðist við 80% af örorkulífeyri og tekjutryggingu skv. 18. og 22. gr. laga um almannatryggingar og er því ekki um efnislega breytingu að ræða heldur aðlögun að þeim breytingum sem gert er ráð fyrir í frumvarpi þessu.

Um 14. gr.

Lagt er til að orðalagi 1. mgr. 8. gr. laga um félagslega aðstoð verði breytt án þess að um efnislega breytingu sé að ræða hvað varðar skilyrði fyrir greiðslu heimilisuppbótar.

Í 2. mgr. er lagt til að í stað mánaðarlegrar fjárhæðar heimilisuppbótar til ellilífeyrisþega verði árleg fjárhæð uppbótarinnar tilgreind og er það í samræmi við ákvæði laga um almannatryggingar. Lagt er til að fjárhæð heimilisuppbótar verði 34.126 kr. á mánuði sem samsvarar 409.512 kr. á ári. Nemur sú fjárhæð mismun á framfærsluviðmiði skv. 2. mgr. 9. gr. laganna, þ.e. annars vegar þeirra sem búa einir, nú 212.776 kr., og hins vegar þeirra sem búa með öðrum, nú 246.902 kr. Vegna hækkunar ellilífeyris sem gert er ráð fyrir við sameiningu bótaflokka mun heildargreiðsla til ellilífeyrisþega sem búa einir ekki lækka við breytinguna og þegar um tekjulausa einstaklinga er að ræða mun hún verða jöfn þeirri fjárhæð sem greidd er tekjulausum einhleypum örorkulífeyrisþegum skv. 2. mgr. 9. gr., nú 246.902 kr. á mánuði. Þá er sú breyting lögð til að heimilisuppbót ellilífeyrisþega lækki um 7,5% af öllum tekjum viðkomandi fyrir utan þær tekjur sem ekki teljast til tekna við útreikning lífeyris, en heimilisuppbót ellilífeyrisþega lækkar nú um 11,3% af tekjum þeirra. Eru breytingartillögurnar í samræmi við tillögur nefndarinnar um endurskoðun laga um almannatryggingar og lagðar til vegna þeirra breytinga sem gert er ráð fyrir að verði á bótakerfi vegna ellilífeyris, þ.e. með sameiningu bótaflokka og niðurfellingu frítekjumarka.

Í 3. mgr. er gert ráð fyrir að fjárhæð heimilisuppbótar til örorku- og endurhæfingarlífeyrisþega verði óbreytt og að lækkun heimilisuppbótar fari áfram samkvæmt óbreyttum reglum, enda eru í frumvarpi þessu ekki lagðar til breytingar á bótakerfi vegna örorku.

Í 4. mgr. er gert ráð fyrir því að hafi ellilífeyrisþegi nýtt sér heimild 3.–5. mgr. 17. gr. laga um almannatryggingar til að fresta eða flýta töku lífeyris að fullu eða hluta, þá skuli það einnig gilda um heimilisuppbót. Þá segir að um áhrif þessa á fjárhæð heimilisuppbótar fari skv. 23. gr. laganna, sbr. 6. gr. frumvarps þessa. Samkvæmt því mun uppbótin því lækka eða hækka í sama hlutfalli og ellilífeyrir.

Um 15. gr.

Í a-lið er lagt til að í 1. mgr. 9. gr. laganna verði talinn upp sá kostnaður sem aðallega kemur til álita varðandi heimild til greiðslu uppbótar til lífeyrisþega. Þessir kostnaðarliðir eru nú taldir upp í 10. gr. reglugerðar nr. 1052/2009, um heimilisuppbót og uppbætur á lífeyri, en rétt þykir að lögfesta ákvæðið. Er hér um að ræða umönnunarkostnað, sem heimilishjálp eða aðrir opinberir aðilar greiða ekki, sjúkra- eða lyfjakostnað og kostnað vegna kaupa á heyrnartæki sem sjúkratryggingar greiða ekki, rafmagnskostnað vegna súr-efnissíunotkunar, húsaleigukostnað sem fellur utan húsaleigubóta, og dvalarkostnað á dvalarheimilum, stofnunum sem og sambýlum og áfangastöðum sem fengið hafa starfsleyfi frá ráðuneyti eða reka sambærilega starfsemi. Ekki er um efnislega breytingu að ræða.

Þar sem gert er ráð fyrir að bótaflokkanir ellilífeyrir, tekjutrygging og sérstök uppbót vegna framfærslu verði sameinaðir í einn lífeyri, ellilífeyri, mun ekki verða greidd sérstök uppbót á lífeyri vegna framfærslu til þeirra er njóta ellilífeyris verði frumvarpið að lögum. Því er lagt til í b-lið að í stað þess að vísa til lífeyrisþega verði vísað til örorkulífeyrisþega, þar sem eingöngu eru lagðar til breytingar á bótakerfi vegna elli í frumvarpi þessu.

Um 16. gr.

Í 3. mgr. 25. gr. gildandi laga um málefni aldraðra, nr. 125/1999, er kveðið á um að þeir sem ekki hafa aðrar tekjur en ellilífeyri og tekjutryggingu samkvæmt almannatryggingalögum skuli undanþegnir gjaldskyldu vegna heimabjónustu. Þar sem gert er ráð fyrir því í frumvarpi þessu að bótaflokkarnir ellilífeyrir, tekjutrygging og sérstök uppbót vegna framfærslu verði sameinaðir í einn bótaflokk, ellilífeyri, mun tekjutrygging til ellilífeyrisþega falla brott. Er því lagt til að tilvísun til tekjutryggingar í 3. mgr. 25. gr. laganna verði felldar brott.

Um 17. gr.

Samkvæmt 4. mgr. 26. gr. laga um málefni aldraðra skulu tekjumörk skv. 22. gr. laganna breytast í samræmi við breytingar á tekjumörkum ellilífeyris skv. 17. gr. laga um almannatryggingar. Þar sem gert er ráð fyrir því í frumvarpi þessu að öll tekjumörk vegna ellilífeyris falli brott þykir rétt að þau tekjumörk sem hér um ræðir breytist í samræmi við breytingar á fjárhæð ellilífeyris skv. 23. gr. laga um almannatryggingar, sbr. einnig 69. gr. sömu laga. Þessi tekjumörk hafa fylgt breytingum á fjárhæð bóta enda er í 22. gr. laga um málefni aldraðra kveðið á um ákveðna fjárhæð sem heimilismenn halda eftir sér til framfærslu eftir að lífeyrisgreiðslur til þeirra hafa fallið niður.

Um 18. gr.

Í ákvæðinu er gert ráð fyrir að félags- og húsnæðismálaráðherra skipi starfshóp til að útfæra og koma á tilraunaverkefni í samvinnu við eitt eða fleiri hjúkrunarheimili um nýtt fyrirkomulag á greiðsluþátttöku íbúa á dvalar- og hjúkrunarheimilum. Þá segir að starfshópurinn skuli skipaður fulltrúum frá Landssambandi eldri borgara, Samtökum fyrirtækja í velferðarþjónustu, sjúkratryggingastofnuninni, Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Tryggingastofnun og velferðarráðuneytinu.

Hugmyndir um breytt fyrirkomulag á greiðsluþátttöku íbúa á dvalar- og hjúkrunarheimilum hafa um nokkurt skeið verið til umræðu í velferðarráðuneytinu, meðal annars í tengslum við hugsanlega yfirfærslu öldrunarþjónustu til sveitarfélaga. Núgildandi greiðslufyrirkomulag byggist á greiðslu daggjalda eða sérstakra framlaga úr ríkissjóði til hjúkrunarheimila. Jafnframt greiða einstaklingar með tekjur yfir ákveðnum mörkum framlag til hjúkrunarheimilanna sem getur að hámarki numið um 380.000 kr. á mánuði. Lífeyrisgreiðslur Tryggingastofnunar til íbúa á hjúkrunarheimilum falla niður en þeir geta fengið lágmarksgreiðslur, ráðstöfunarfé, sem er 58.529 kr. á mánuði.

Í framangreindum hugmyndum felst m.a. að íbúar á hjúkrunarheimilum greiði milliliðalaust fyrir almenna framfærslu sem þeir fá þar, þ.e. fyrir mat, þrif, þvott, tómsundastarf og húsaleigu. Um heilbrigðisþjónustu, þ.m.t. lyf, og aðra umönnun gildi hins vegar almennar reglur. Þetta er í samræmi við það fyrirkomulag sem tíðkast til dæmis í Danmörku og víðar. Varðandi fjárhæð húsaleigu þá hefur í framangreindum hugmyndum verið gert ráð fyrir að hún tæki mið af stærð og gæðum húsnæðisins en einnig af tekju- og eignastöðu einstaklinganna. Jafnframt er gert ráð fyrir að viðkomandi geti átt rétt á húsnæðisbótum.

Með þessu er stefnt að auknu sjálfræði íbúanna og afnámi núverandi greiðsluþátttökukerfis, en það hefur um langt árabíl sætt gagnrýni, meðal annars af hálfu samtaka eldri borgara. Enn fremur er rétt að nefna sérstaka athugun umboðsmanns Alþingis í tilefni ýmissa erinda og kvartana um réttarstöðu aldraðra sem hann gerði grein fyrir í bréfi til félags- og tryggingamálaráðherra árið 2008. Kjarninn í hugmyndafræði nýs greiðslufyrirkomulags á hjúkrunarheimilum er að sem mest jafnræði ríki á milli þeirra einstaklinga sem

búa á hjúkrunarheimilum og þeirra sem búa heima. Jafnframt er það haft að leiðarljósi að nýtt greiðslufyrirkomulag skapi forsendur fyrir auknu valfrlsi einstaklinga til að ákvarða hvaða þjónustu þeir vilja fá á hjúkrunarheimilum.

Um 19. gr.

Gert er ráð fyrir að lögín öðlist gildi 1. janúar 2017. Verði frumvarpið að lögum mun það krefjast talsverðs undirbúnings af hálfu Tryggingastofnunar, einkum vegna breytinga á tölvukerfum stofnunarinnar. Þá er mikilvægt að stofnunin kynni viðskiptavinum vel þær breytingar sem felast í frumvarpinu.

Þó er lagt til að ákvæði annars vegar 2. másl. 3. efnismgr. 2. gr. um skilyrði fyrir heimild til að fresta töku lífeyris til allt að 80 ára aldurs og hins vegar 5. efnismgr. 2. gr. og 4. mgr. 6. gr., um heimild til að greiða hálfan áunninn ellilífeyri samkvæmt lögum þessum frá 65 ára aldri til þeirra sem eiga rétt á ellilífeyri frá lögbundnum lífeyrissjóði og hafa fengið heimild sjóðsins til að taka hálfan lífeyri og fresta töku lífeyris að hálfu, öðlist ekki gildi fyrr en 1. janúar 2018. Ástæður fyrir því að lagt er til að skilyrði fyrir heimild til að fresta töku lífeyris til allt að 80 ára aldurs öðlist gildi síðar eru raktar í athugasemdum við 12. gr. frumvarpsins, nýjum 19. tölul. ákvæðis til bráðabirgða, en eins og þar kemur fram verður að gera ráð fyrir ákveðinni aðlögun fyrir fólk sem er að nálgast lífeyrisaldur eða er orðið 65 ára og hefur þegar gert ráðstafanir eða ákveðið hvernig það muni haga lífeyristöku sinni. Er því mikilvægt að skilyrði það sem sett er fram í ákvæðinu hafi ekki áhrif á þær fyrirætlanir. Meginástæðan fyrir því að lagt er til að heimild til að greiða hálfan áunninn ellilífeyri samkvæmt almannatryggingalögum frá 65 ára aldri til þeirra sem eiga rétt á ellilífeyri frá lögbundnum lífeyrissjóði, og hafa fengið heimild sjóðsins til að taka hálfan lífeyri og fresta töku lífeyris að hálfu, öðlist ekki gildi fyrr en 1. janúar 2018 er sú að í gildandi lögum um skyldu-tryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða, nr. 129/1997, er ekki kveðið á um heimild til að greiða hálfan ellilífeyri og fresta töku hins helmingsins en það er nauðsynleg forsenda þess að heimilað verði að hefja töku hálfis lífeyris frá almannatryggingum og fresta töku lífeyris að hálfu. Því er talið nauðsynlegt að gildistöku þessara ákvæða verði frestað meðan breytingar á framangreindum lögum verða undirbúnar og er lagt til að gildistaka þeirra verði ári síðar.

Fylgiskjal I.

*Velferðarráðuneyti,
skrifstofa hagsmála og fjárlaga:*

Kostnaðarumsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum um almannatryggingar, lögum um félagslega aðstoð og lögum um málefni aldraðra, með síðari breytingum.

Markmið.

Markmiðið með frumvarpinu er að bregðast við þeim áskorunum sem samfélagið stendur frammi fyrir vegna hækkaðs hlutfalls eldri borgara af mannfjölda og lengingar meðalævinnar með því að hækka lífeyristökualdur í áföngum í 70 ár. Lagt er til að sveigjanleiki við starfslok og upphaf lífeyristöku verði aukinn og skapaður hvati fyrir aldraða til áframhaldandi atvinnuþátttöku eftir vilja og getu hvers og eins. Markmiðið er enn fremur að einfalda ellilífeyriskerfi almannatrygginga með þeim hætti að bótaflokkar verði sameinaðir og þeim þar með fækkað, frítekjumörk verði afnumin og útreikningar einfaldaðir. Einnig er það markmið frumvarpsins að bæta kjör þeirra ellilífeyrisþega sem hafa áunnið sér lítinn eða engan rétt í lífeyrissjóðakerfinu og þurfa því í ríkum mæli að reiða sig á almannatryggingakerfið hvað varðar framfærslu á efri árum. Frumvarpið felur þannig í sér breyttan stuðning við aldraða með áherslu á meiri sveigjanleika, aukið samræmi og einfaldara regluverki á sviði almannatrygginga.

Helstu breytingar.

Í frumvarpinu eru lagðar til breytingar til einföldunar á ellilífeyriskerfi almannatrygginga. Lagt er til að litið verði heildstætt á allar tekjur lífeyrisþega, burtséð frá því um hvers konar tekjur er að ræða með örfáum ívilnandi undantekningum. Þá er lagt til að skerðingarhlutfall vegna tekna ellilífeyrisþega verði 45% og að frítekjumörk vegna einstakra tegunda tekna verði afnumin. Markmiðið með frumvarpinu er þannig að einfalda bótakerfi almannatrygginga og festa í sessi þá lágmarksfjárhæð sem framfærsluuppbótin tryggir þeim sem hafa lægstu tekjurnar ásamt því að breyta uppbotinni frá því að vera félagslegur stuðningur í áunnin réttindi. Breytingin mun hafa í för með sér hækkun bóta til þeirra sem búa erlendis en hafa áunnið sér réttindi hér á landi á grundvelli búsetu. Breytingin kemur einnig í veg fyrir „krónu á móti krónu“ lækkun framfærsluuppbótar vegna tekna.

Einnig þykir nauðsynlegt að samræma í auknum mæli bætur almannatrygginga og greiðslur lífeyrissjóða svo að tryggð sé lágmarksframfærsla þeirra sem eiga lítil eða engin réttindi í lífeyrissjóðum. Markmiðið er að sem flestir aldraðir framfleyti sér sjálfir með tekjum sínum einkum úr lífeyrissjóðum eða vinnutekjum. Þeir sem geta það ekki fá greiddar bætur frá almannatryggingum í samræmi við lögbundin réttindi.

Nokkrir þættir hafa megináhrif á heildarfjárhæðir almannatrygginga:

- Grunnfjárhæðir sem fylgja launaþróun en hækka þó aldrei minna en vísitala neysluverðs. Hækkun var 9% um síðustu áramót og ætla má að hún verði einnig umfram verðbólgu um næstu áramót.
- Mannfjöldi á ellilífeyrisaldri. Fyrirsjáanleg er mikil aukning í þessum aldurshópi á næstu árum.
- Ellilífeyrisaldur. Fyrirhugað er að lífeyrisaldur hækki í þrepum á 24 árum þar til hann verður 70 ár.

- d. Lífslíkur. Ætla má að meðalævi Íslendinga haldi áfram að lengjast eins og undanfarna áratugi.
- e. Aukinn réttur til greiðslna úr lífeyrissjóðum hefur þau áhrif að minna þarf að greiða frá almannatryggingum. Lækkun í núverandi kerfi vegna annarra tekna er mismunandi eftir aðstæðum en í nýju kerfi er gert ráð fyrir að áhrif annarra tekna til lækkunar séu hin sömu fyrir allar tekjur.

Áhrif frumvarpsins á lífeyrisþega:

Í frumvarpinu eru lagðar til eftirtaldar breytingar:

- a. Lagt er til að bótaflokkarnir grunnlífeyrir, tekjutrygging og sérstök uppbót til framfærslu, sem nú er kveðið á um í lögum um félagslega aðstoð, verði sameinaðir í einn bótaflokk, ellilífeyri. Fjárhæð sameinaðs bótaflokks verði 212.776 kr. á mánuði (sem samsvarar framfærsluviðmiði þeirra sem búa með öðrum í janúar 2016) eða 2.553.312 kr. á ári.
- b. Lagt er til að frítekjumörk verði afnumin og að fjárhæð ellilífeyris almannatrygginga lækki um sama hlutfall eða 45% vegna tekna frá öðrum en almannatryggingum. Í dag er þetta hlutfall mismunandi eftir tegund tekna. Áfram er gert ráð fyrir að ákveðnar tegundir tekna, svo sem greiðslur úr séreignarlífeyrissparnaði og fjárhagsaðstoð sveitarfélaga, verði undanskildar við útreikning á tekjuviðmiðinu.
- c. Lagt er til að heimilisuppbót til ellilífeyrisþega verði áfram greidd sem viðbót handa þeim sem halda heimili einir. Fjárhæð uppbótarinnar verði 34.126 kr. á mánuði (miðað við janúar 2016) eða 409.512 kr. á ári og lækki hún um 7,5% af samanlögðum tekjum lífeyrisþegans frá öðrum en almannatryggingum, utan séreignarlífeyrissparnaðar og fjárhagsaðstoðar sveitarfélaga.

Sérfræðingar TR hafa stillt upp eftirfarandi dæmum um áhrif breytinganna á lífeyrisþega út frá tekjutegundum og tekjubili. Um er að ræða tilbúin dæmi en yfirleitt eru lífeyrisþegar með einhvers konar blöndu af þessum tekjutegundum. Í töflu 1 má sjá að nýja kerfið skilar aukningu þar til lífeyristekjur ná um 400 þús. kr. pr. mán. Í töflu 2 má sjá að nýtt kerfi skilar aukningu þar til fjármagnstekjur ná um 500 þús. kr. pr. mán. Í töflu 3 kemur fram að atvinnutekjur valda verri útkomu hjá þeim sem eru í sambúð og með atvinnutekjur á bilinu um 150–350 þús. kr. og á bilinu um 100–350 þús. kr. hjá þeim sem búa einir.

Lífeyrissjóðstekjur	Býr ekki einn			Býr einn		
	Er	Verður	Hækkun	Er	Verður	Hækkun
-	212.776	212.776	0	246.902	246.902	0
50.000	162.776	190.276	27.500	196.902	220.652	23.750
100.000	137.813	167.776	29.963	166.679	194.402	27.723
150.000	118.638	145.276	26.638	141.853	168.152	26.299
200.000	99.463	122.776	23.313	117.027	141.902	24.875
250.000	80.288	100.276	19.988	92.201	115.652	23.451
300.000	61.113	77.776	16.663	67.376	89.402	22.026
350.000	41.938	55.276	13.338	42.550	63.152	20.602
400.000	39.862	32.776	-7.086	39.862	36.902	-2.960
450.000	39.862	10.276	-29.586	39.862	10.652	-29.210
500.000	39.862	0	-39.862	39.862	0	-39.862

Tafla 1 Breyting m.t.t. lífeyrissjóðstekna

Fjármagnstekjur	Býr ekki einn			Býr einn		
	Er	Verður	Hækkun	Er	Verður	Hækkun
-	212.776	212.776	0	246.902	246.902	0
50.000	162.776	190.276	27.500	196.902	220.652	23.750
100.000	130.457	167.776	37.319	157.156	194.402	37.246
150.000	111.282	145.276	33.994	132.330	168.152	35.822
200.000	92.107	122.776	30.669	107.504	141.902	34.398
250.000	72.932	100.276	27.344	82.678	115.652	32.974
300.000	53.757	77.776	24.019	57.852	89.402	31.550
350.000	34.582	55.276	20.694	34.582	63.152	28.570
400.000	0	32.776	32.776	0	36.902	36.902
450.000	0	10.276	10.276	0	10.652	10.652
500.000	0	0	0	0	0	0

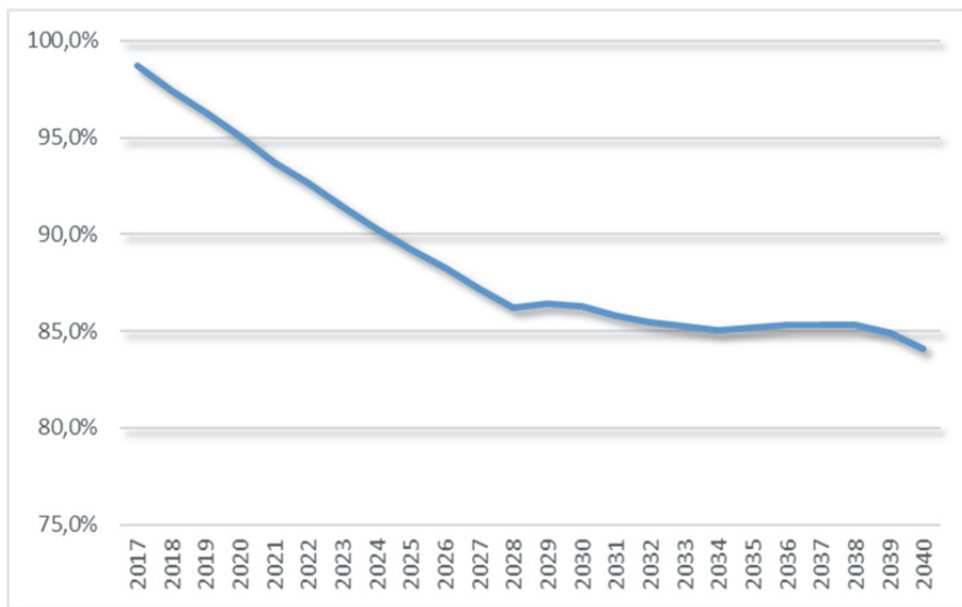
Tafla 2 Breyting m.t.t. fjármagnstekna

Atvinnutekjur	Býr ekki einn			Býr einn		
	Er	Verður	Hækkun	Er	Verður	Hækkun
-	212.776	212.776	0	246.902	246.902	0
50.000	165.655	190.276	24.621	202.726	220.652	17.926
100.000	165.655	167.776	2.121	202.726	194.402	-8.324
150.000	150.162	145.276	-4.886	182.667	168.152	-14.515
200.000	130.987	122.776	-8.211	157.841	141.902	-15.939
250.000	111.812	100.276	-11.536	133.015	115.652	-17.363
300.000	92.637	77.776	-14.861	108.189	89.402	-18.787
350.000	73.462	55.276	-18.186	83.363	63.152	-20.211
400.000	0	32.776	32.776	0	36.902	36.902
450.000	0	10.276	10.276	0	10.652	10.652
500.000	0	0	0	0	0	0

Tafla 3 Breyting m.t.t. atvinnutekna

Áhrif frumvarpsins á útgjöld ríkissjóðs:

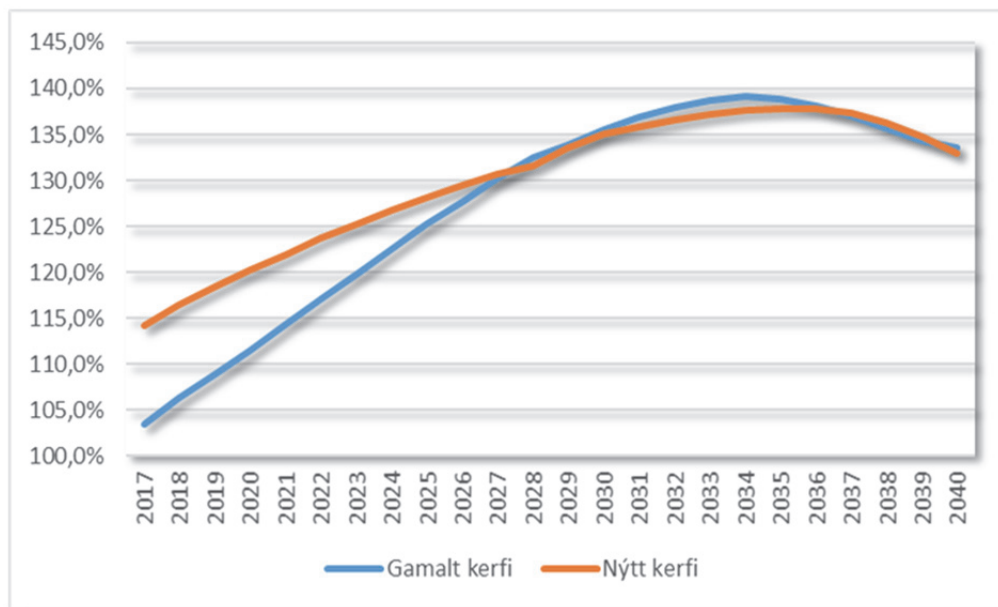
Talnakönnun hf. vann greiningu á áhrifum frumvarpsins á útgjöld ríkissjóðs í samvinnu við sérfræðinga Tryggingastofnunar ríkisins. Grunnfjárhæð lífeyrstrygginga hækkaði um liðlega 9% um síðustu áramót. Fyrstu þrjú mánuði ársins hækkaði vísitalan um 4,8% og gera má ráð fyrir að hún hækki um a.m.k. 2–3 prósentustig í viðbót á árinu. Þegar er því fyrir-sjáanleg hækkun vegna þessa um 2,5–4,5 mia.kr. Stúðst er við miðspá Hagstofu Íslands um fjölda fólks á ellilífeyrisaldri og samkvæmt þeirri spá mun fjöldinn allt að því tvöfaldast á tímabilinu. Áform um að hækka ellilífeyrisaldur í þrepum úr 67 árum í 70 ár hafa ekki áhrif á þá sem þegar eru komnir á lífeyri þannig að áhrif þeirra breytinga eru tiltölulega hæg (sjá mynd 1).



Mynd 1 Áhrif af fyrirhuguðum breytingum á ellilífeyrisaldri á ellilífeyrisgreiðslur TR

Aukinn réttur í lífeyrissjóðum veldur því að minna er greitt úr almannatryggingum. Ef bætur almannatrygginga hækka samkvæmt annarri vísitölu en bætur úr lífeyrissjóðum er hins vegar hætt við að þar skapist misvægi og vægi almannatrygginga aukist. Samkvæmt útreikningum sérfræðinga TR er kostnaðaraukning af nýju kerfi áætluð á bilinu 5,0 til 5,5 mia.kr. á árinu 2017.

Talnakönnun lagði mat á þróun greiðslna almannatrygginga samkvæmt núverandi kerfi og því kerfi sem við tekur verði frumvarpið að lögum. Ferillinn samkvæmt nýja kerfinu er talsvert hærri fyrstu árin en ferlarnir skerast árið 2027 og fylgjast nánast að eftir það (sjá mynd 2). Áhrif hækkunar á ellilífeyrisaldri taka þannig u.þ.b. tíu ár að vega upp á móti hækkun vegna kerfisbreytingarinnar.



Mynd 2 Breytingar á greiðslum TR - núverandi kerfi og nýtt kerfi

Í töflu 4 má sjá áætlaðar árlegar kostnaðarbreytingar af nýju kerfi í m.kr. árin 2017–2040. Þar kemur fram að kostnaðurinn fyrstu tíu árin er um 33 mia.kr. eða 3,3 mia.kr. að meðaltali á núgildandi verðlagi. Að þeim tíu árum loknum er lítill munur á núverandi kerfi og nýju kerfi.

Ár	Núverandi kerfi	Nýtt kerfi	Breyting
2.017	1.682,1	6.992,2	5.310,2
2.018	3.109,6	8.088,0	4.978,4
2.019	4.398,4	9.071,9	4.673,5
2.020	5.666,7	9.946,3	4.279,6
2.021	7.070,5	10.768,4	3.697,9
2.022	8.379,4	11.640,0	3.260,6
2.023	9.724,5	12.404,9	2.680,4
2.024	11.088,1	13.141,5	2.053,4
2.025	12.415,3	13.851,5	1.436,2
2.026	13.632,3	14.520,6	888,3
2.027	14.911,0	15.078,9	167,9
2.028	15.986,5	15.530,4	-456,1
2.029	16.691,7	16.508,7	-183,0
2.030	17.478,3	17.287,6	-190,7
2.031	18.146,2	17.640,7	-505,5
2.032	18.689,6	18.008,9	-680,6
2.033	19.025,5	18.325,8	-699,8
2.034	19.265,0	18.519,0	-746,0
2.035	19.096,2	18.621,2	-474,9
2.036	18.725,0	18.582,2	-142,9
2.037	18.259,9	18.363,2	103,2
2.038	17.540,0	17.842,3	302,3
2.039	16.914,5	17.098,4	183,9
2.040	16.522,6	16.188,0	-334,6

Tafla 4 Árlegar kostnaðarbreytingar

Í töflu 5 má sjá áhrif einstakra þátta á breytingarnar miðað við núverandi kerfi. Þar kemur skýrt fram að áhrif aldurshækkunar eru tiltölulega lítil fyrstu árin á meðan grunnhækkunin kemur strax inn að fullu. Að tíu árum liðnum er áætlað að kostnaður sé u.þ.b. sá sami hvort sem um er að ræða núverandi kerfi eða nýtt kerfi og frá og með 2028 yrði nýtt kerfi jafnvel heldur ódýrara en núverandi kerfi.

Ár	Nýtt og gamalt mannfjöldi	Gamalt v/aukins lífeyris	Breyting gamalt kerfi	Nýtt grunnhækkun	Nýtt aldurs-hækkun	Nýtt v/aukins lífeyris	Breyting nýtt kerfi
2017	103,4%	100,0%	103,4%	112,0%	98,7%	99,9%	114,2%
2018	107,1%	99,2%	106,3%	112,0%	97,4%	99,6%	116,4%
2019	110,7%	98,4%	108,9%	112,0%	96,3%	99,2%	118,4%
2020	114,4%	97,5%	111,5%	112,0%	95,1%	98,7%	120,2%
2021	118,5%	96,5%	114,4%	112,0%	93,7%	98,0%	121,9%
2022	122,5%	95,5%	117,0%	112,0%	92,7%	97,3%	123,6%
2023	126,8%	94,5%	119,8%	112,0%	91,5%	96,4%	125,2%
2024	131,3%	93,3%	122,5%	112,0%	90,3%	95,4%	126,7%
2025	135,9%	92,2%	125,2%	112,0%	89,2%	94,4%	128,1%
2026	140,4%	90,9%	127,7%	112,0%	88,3%	93,3%	129,5%
2027	145,3%	89,7%	130,3%	112,0%	87,2%	92,1%	130,6%
2028	150,0%	88,3%	132,5%	112,0%	86,2%	90,8%	131,5%
2029	153,9%	87,0%	133,9%	112,0%	86,4%	89,6%	133,5%
2030	158,3%	85,6%	135,5%	112,0%	86,3%	88,3%	135,1%
2031	162,6%	84,1%	136,9%	112,0%	85,8%	86,9%	135,8%
2032	166,9%	82,7%	138,0%	112,0%	85,4%	85,5%	136,6%
2033	170,8%	81,2%	138,6%	112,0%	85,3%	84,1%	137,2%
2034	174,7%	79,6%	139,1%	112,0%	85,1%	82,7%	137,6%
2035	177,8%	78,1%	138,8%	112,0%	85,2%	81,3%	137,8%
2036	180,5%	76,5%	138,0%	112,0%	85,3%	79,9%	137,7%
2037	183,1%	74,9%	137,1%	112,0%	85,3%	78,5%	137,3%
2038	185,1%	73,3%	135,6%	112,0%	85,3%	77,0%	136,2%
2039	187,6%	71,6%	134,4%	112,0%	84,9%	75,5%	134,7%
2040	190,9%	70,0%	133,6%	112,0%	84,1%	73,9%	132,9%

Tafla 5 Áhrif einstakra þátta á breytingar af nýju kerfi 2017-2030

Kostnaður Tryggingastofnunar af kerfisbreytingum og rekstri, verði frumvarpið að lögum, er áætlaður á bilinu 15–18 m.kr. og árlegur aukinn rekstrarkostnaður um 4 m.kr.

Samtals er þá áætlaður kostnaður ríkissjóðs vegna kerfisbreytinganna tæpir 23 mia.kr. á næstu fimm árum (sjá töflu 6). Því til viðbótar má gera ráð fyrir að kostnaður vegna bráða-birgðaákvæðis verði um 86 m.kr. á ári í byrjun en fjari síðan hægt út eftir því sem árin líða (sólarlagsákvæði).

Ár	Nýtt kerfi	Rekstur	Samtals
2017	5.310	20	5.330
2018	4.978	4	4.982
2019	4.673	4	4.677
2020	4.280	4	4.284
2021	3.698	4	3.702
Samtals	22.940	36	22.976

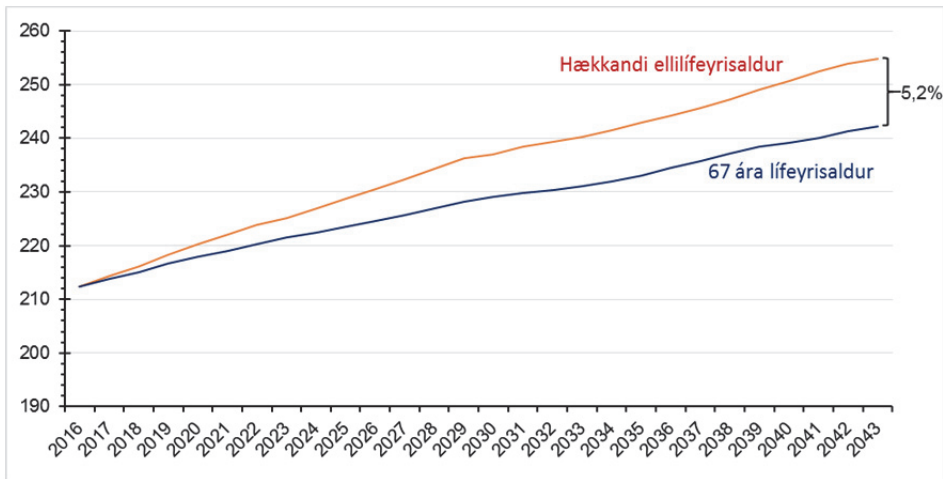
Tafla 6 Kostnaður 2017-2021

Fjármögnun útgjalda vegna frumvarpsins.

Ekki hefur verið gert ráð fyrir hækkun í útgjöldum ríkissjóðs sem gæti leitt af samþykkt frumvarpsins í langtímaáætlun ríkisstjórnarinnar til næstu fimm ára. Það er því ljóst að fjármögnun þarf að koma til með auknum fjárheimildum, tilfærslum innan kerfisins eða auknum álögum, t.d. í formi tryggingagjalds. Bent er á að ef sú leið yrði farin að fjármagna breytinguna með tryggingagjaldi, en skv. 24. gr. almannatryggingalaga greiðist kostnaður vegna lífeyrstrygginga almannatrygginga m.a. af tekjum ríkissjóðs af tryggingagjaldi, þyrfti hlutdeild almannatrygginga í tryggingagjaldinu að aukast úr 4,95% í 5,40% á fyrsta ári miðað við núverandi upphæðir tryggingagjalds og hlutfalls almannatrygginga, en færi síðan lækkandi þar til kostnaðaráhrif af nýju kerfi jafnast út að tíu árum liðnum.

Efnahagsleg áhrif.

Analytica ehf. lagði mat á áætluð efnahagsleg áhrif breytinganna sem frumvarpið hefur í för með sér. Niðurstaða matsins er að breytingarnar hafi á heildina litið jákvæð efnahagsleg áhrif. Gera má ráð fyrir að hækkun á lífeyristökualdri leiði til fjölgunar fólks á vinnumarkaði og auki þannig með beinum hætti framleiðslu og auknar skatttekjur. Að auki má gera ráð fyrir að aukinn sveigjanleiki til lífeyristöku stuðli að hagkvæmara fyrirkomulagi framleiðslu og geti þannig aukið framleiðslu enn frekar. Loks er líklegt að af báðum breytingum leiði meiri söfnun lífeyris hjá lífeyrissjóðum sem leiði til aukins vilja lífeyrissjóða til fjárfestingar í atvinnulífi og hærri lífeyrissjóðsgreiðslna til lífeyrisþega í framtíðinni. Analytica áætlaði möguleg áhrif áformaðra breytinga á lífeyristökualdur á fjölda vinnufærra manna. Er þá reiknað út frá mannfjöldaspá Hagstofu Íslands, miðspá. Fjöldi vinnufærra manna er skilgreindur sem allir 18 ára og eldri og upp að lífeyristökualdri sem er 67 ár nú en verður 70 ár eftir að breytingar verða að fullu um garð gengnar. Þá er miðað við þá forsendu að fleiri glími ekki við heilsubrest við nýjan lífeyristökualdur en við 67 ára aldur. Þó þarf að hafa í huga mögulega fjölgun eldri öryrkja með hækkun aldursviðmiða ellilífeyris en hlutfall öryrkja eldri en 60 ára er hátt. Niðurstaðan er sýnd á mynd 3 sem sýnir fólksfjölda í þúsundum eftir árum.



Mynd 3 Fólk á vinnufærum aldri 2016-2043

Meðal hagrænna hvata sem skipta máli varðandi þann sveigjanleika sem fyrir hendi er varðandi lífeyristökualdur er framboðsteygni vinnuafls. Hana má skilgreina á nokkra vegu en í einföldustu mynd er henni lýst með því hversu mikið meira fólk er reiðubúið að vinna í prósentum ef laun hækka um 1%. Ekki er kunnugt um mælingar á framboðsteygni vinnuafls hérlendis en samkvæmt úttekt sem fjárlagaskrifstofa bandaríska þingsins gerði árið 2012 á niðurstöðum rannsókna á því sviði þá gerir stofnunin ráð fyrir að teygnin sé nærri 0,2¹⁰. Þetta þýðir að fyrir hvert 1% sem laun hækka eftir skatta er fólk tilbúið að vinna 0,2% meira og öfugt. Í töflu 7 má sjá hvaða áhrif breytingin á bótafyrirkomulagi hefur á samtölu atvinnutekna og lífeyris eftir fjárhæð atvinnutekna á mánuði. Í aftasta dálki eru enn fremur sýnd hugsanleg áhrif á vinnuframboð miðað við framangreinda framboðsteygni.

¹⁰ Ekki liggja fyrir sambærilegar rannsóknir hér á landi. Ýmsar rannsóknir hafa hins vegar sýnt að ekki er mikill munur á framboðsteygni vinnuafls milli landa. Norðurlönd, Frakkland, Bretland og Bandaríkin skera sig úr hvað varðar atvinnuþátttöku kvenna (sjá t.d. Bargain et.al 2012: <http://ftp.iza.org/dp6735.pdf>).

Atvinnu- tekjur	Atvinnutekjur og lífeyrir	Hugsanleg áhrif á vinnuframboð
0	0,0%	0,0%
50.000	11,4%	2,3%
100.000	0,8%	0,2%
150.000	-1,6%	-0,3%
200.000	-2,5%	-0,5%
250.000	-3,2%	-0,6%
300.000	-3,8%	-0,8%
350.000	-4,3%	-0,9%
400.000	8,2%	1,6%
450.000	2,3%	0,5%
500.000	0,0%	0,0%

Tafla 7 Áhrif atvinnutekna á samtölu atvinnutekna og lífeyris

Niðurstæða.

Áhrif þeirra breytinga sem frumvarpið gerir ráð fyrir á lífeyrisþega eru að nýtt kerfi skilar þeim aukningu þar til lífeyrissjóðstekjur ná um 400 þús. kr. á mánuði sé eingöngu horft til samspils lífeyrissjóðstekna og greiðslna frá TR. Ef um er að ræða fjármagnstekjur skilar nýtt kerfi aukningu þar til þær ná um 500 þús. kr. á mánuði. Atvinnutekjur valda verri útkomu hjá þeim sem eru í sambúð og með atvinnutekjur á bilinu um 150–350 þús. kr. og á bilinu um 100–350 þús. kr. hjá þeim sem búa einir. Sérstöku bráðabirgðaákvæði er ætlað að koma í veg fyrir slíka útkomu með samanburði við eldri reglur. Ljóst er að margir eru með einhvers konar samspil af þessum tekjutegundum. Tekjur þeirra sem eingöngu fá greiðslur frá TR breytast ekki með tilkomu nýs kerfis.

Kostnaðaraukning ríkissjóðs af nýju kerfi er áætluð um 5,3 mia.kr. á árinu 2017 en fer síðan lækkandi ár frá ári þar til áhrif hækkunar á ellilífeyrisaldri vega upp á móti hækkun vegna kerfisbreytingarinnar eftir u.þ.b. tíu ár. Á þessum tíu árum er áætluð kostnaðaraukning ríkissjóðs vegna breytinganna um 33 mia.kr. eða 3,3 mia.kr. að meðaltali á núgildandi verðlagi. Ekki hefur verið gert ráð fyrir þessari hækkun í útgjöldum ríkissjóðs í langtímaáætlun ríkisstjórnarinnar til næstu fimm ára. Það er því ljóst að fjármögnun þarf að koma til með auknum fjárheimildum, tilfærslum innan kerfisins eða auknum álögum, t.d. í formi tryggingagjalds.

Efnahagsleg áhrif af breytingunum eru talin verða jákvæð. Gera má ráð fyrir að hækkun á lífeyristökualdri leiði til fjölgunar fólks á vinnumarkaði og auki þannig með beinum hætti framleiðslu. Einnig má gera ráð fyrir að aukinn sveigjanleiki til lífeyristöku stuðli að hagkvæmara fyrirkomulagi framleiðslu og geti þannig aukið framleiðslu enn frekar. Loks er líklegt að breytingarnar leiði meiri söfnunar lífeyris hjá lífeyrissjóðum sem aftur leiði til aukins vilja lífeyrissjóða til fjárfestingar í atvinnulífi og hærri lífeyrisgreiðslna í framtíðinni.

Fylgiskjal II.

*Velferðarráðuneyti,
skrifstofa hagsmála og fjárlaga:*

Umsögn um kynjaáhrif vegna frumvarps til laga um breytingu á lögum um almannatryggingar, lögum um félagslega aðstoð og lögum um málefni aldraðra, með síðari breytingum.

Markmið og upphafsgreining.

Markmið með frumvarpinu er að bregðast við þeim áskorunum sem samfélagið stendur frammi fyrir vegna breyttrar aldurssamsetningar þjóðarinnar og lengingar meðalævinnar. Við þessum breytingum verður brugðist með því að hækka lífeyristökualdur í áföngum í 70 ár. Einnig verður sveigjanleiki við starfslok aukinn og skapaður hvati fyrir aldraða til áframhaldandi atvinnuþátttöku eftir vilja og getu hvers og eins. Markmiðið er enn fremur að einfalda ellilífeyrskerfi almannatrygginga; sameina bótaflokka og fækka þeim, afnema frítekjumörk og einfalda útreikninga. Það er einnig markmið frumvarpsins að bæta kjör þeirra ellilífeyrisþega sem hafa áunnið sér lítinn eða engan rétt í lögbundna lífeyrissjóðakerfinu og þurfa að reiða sig á almannatryggingakerfið hvað varðar framfærslu á efri árum. Með því að breyta sérstakri uppbot til framfærslu úr félagslegum stuðningi í áunnin réttindi og sameina hana ellilífeyri og tekjutryggingu verði fest í sessi sú lágmarksfjárhæð sem uppbotin tryggir þeim sem lægstur tekjur hafa og bætir þar með kjör þeirra. Frumvarpið felur í sér breyttan stuðning við aldraða með áherslu á meiri sveigjanleika, aukið samræmi og einfaldara regluverk.

Sú kynslóð kvenna sem nú er á eftirlaunaaldri hefur frekar en karlar gert hlé á atvinnuþátttöku, t.d. vegna fjölskylduábyrgðar. Konur eru nú 56% ellilífeyrisþega almannatrygginga en karlar 44% og endurspeglar þær tölur m.a. atvinnuþátttöku kvenna áður en þær hófu töku ellilífeyris. Karlar meðal lífeyrisþega hafa almennt haft hærri tekjur yfir starfsævina og áunnið sér meiri réttindi í lífeyrissjóðakerfinu. Í frumvarpinu eru lagðar til breytingar sem ætlað er að auka réttindi þeirra sem hafa áunnið sér lítinn eða jafnvel engan rétt í lífeyrissjóðakerfinu, jafnt kvenna sem karla. Þar sem konur eiga almennt minni rétt í lífeyrissjóðakerfinu má ætla að breytingarnar komi þeim til góða í meira mæli og dragi úr mun á kjörum kynjanna.

Kortlagning á stöðu kynjanna.

Greining sem unnin var af sérfræðingum Tryggingastofnunar ríkisins (TR) byggist á upplýsingum úr tölvukerfum TR og sýnir stöðu eins og hún var í janúar 2016. Sú greining nær til allra þeirra sem höfðu fengið ákvarðaðan ellilífeyri í janúar 2016 byggt á nýjustu tekjuáætlunum sem gerðar höfðu verið fyrir þann mánuð. Skoðaðar eru greiðslur ellilífeyris, ellilífeyris sjómanna, tekjutryggingar, heimilisuppbótar og sérstakrar uppbotar til framfærslu. Ársgreiðslur eru reiknaðar þannig að upphæð janúarmánaðar er margfölduð með 12. Þar er um örlítið vanmat á kostnaði að ræða vegna fjölgunar ellilífeyrisþega innan ársins.

Eins og fram kemur í töflu 1 eru konur rúmlega 55% ellilífeyrisþega og fá þær um 59% af greiðslunum. Ástæða þess að þær fá hærri greiðslur að meðaltali en karlar er sú að tekjur þeirra annars staðar frá eru að meðaltali lægri en karla og því fá þær hærri greiðslur frá TR vegna áhrifa annarra tekna á bætur almannatrygginga. Í töflu 2 má sjá hvernig sú kostnaðaraukning sem leiðir af fyrirhuguðum breytingum skiptist milli kynja miðað við sömu forsendur og liggja til grundvallar töflu 1. Tæp 68% af aukningunni fara til kvenna og rúm 32%

til karla. Skiptingu heildargreiðslna má síðan sjá í töflu 3 og þar kemur fram að hlutfallið breytist aðeins konum í vil og hækkar þeirra hlutfall í greiðslum um 0,85%.

	Einstaklingar		Upphæð í m.kr.		Hlutfall
	Fjöldi	Hlutfall	Í janúar	Jan. * 12	
Karlmenn	14.898	44,62%	1.629	19.548	40,99%
Konur	18.487	55,38%	2.345	28.138	59,01%
Samtals	33.385	100,00%	3.974	47.686	100,00%

Tafla 1 Skipting í janúar 2016

	Upphæð í millj. kr.		Hlutfall
	Í janúar	Jan. * 12	
Karlmenn	139	1.665	32,24%
Konur	292	3.499	67,76%
Samtals	430	5.164	100,00%

Tafla 2 Skipting kostnaðarauka milli kynja

	Upphæð í millj. kr.		Hlutfall
	Í janúar	Jan. * 12	
Karlmenn	1.768	21.213	40,14%
Konur	2.636	31.637	59,86%
Samtals	4.404	52.850	100,00%

Tafla 3 Skipting greiðslna eftir breytingar

Þeir sem fá óbreyttar greiðslur eftir breytingu eru í flestum tilfellum annaðhvort með engar tekjur, enda breytast greiðslur til tekjulausra ekki samkvæmt frumvarpinu, eða hafa það háar tekjur að þeir fá engar greiðslur í gildandi kerfi og ekki heldur í nýju kerfi.

Ástæða þess að mun fleiri karlar en konur fá lægri greiðslur í nýju kerfi er sú að það eru fyrst og fremst þeir sem eru með meira en 100 þús. kr. í atvinnutekjur, en minna en 374 þús. kr. samtals í atvinnutekjur og fjármagnstekjur á mánuði. Þeir sem eru með mjög háar lífeyris-sjóðstekjur fá einnig lægri bætur í nýju kerfi og slíkt er mun algengara meðal karla.

Jafnréttismarkmið.

Jafnréttismarkmið frumvarpsins eru eftirtalin og miða að því að jafna stöðu kynjanna og tækifæri með auknu efnahagslegu jafnræði:

- Efnahagslegt jafnræði kynjanna.
- Jöfn félagsleg virkni og sjálfstæði.
- Jöfn tækifæri til góðrar heilsu.

Niðurstöður mats.

Hærra hlutfall kvenna en karla fær hærri bætur í nýju kerfi en því gamla og lægra hlutfall þeirra fær einnig lægri bætur í nýju kerfi. Ástæðan er að mun lægra hlutfall kvenna en karla meðal lífeyrisþega í dag er með atvinnutekjur eða háar lífeyrissjóðstekjur en það eru fyrst og fremst þeir sem það á við um sem fá lægri bætur í nýju kerfi en núverandi kerfi. Í töflu 4 má sjá yfirlit yfir hlutfall þeirra sem ýmist fá hærri, lægri eða óbreyttar greiðslur eftir breytingar.

Greiðslur	Hækka	Lækka	Óbreytt.	Samtals
Karlmenn	74,49%	22,90%	2,61%	100,00%
Konur	86,26%	12,20%	1,55%	100,00%
Samtals	81,00%	16,97%	2,02%	100,00%

Tafla 4 Breytingar á greiðslum

Niðurstaða matsins er því sú að breytingar þær sem lagðar eru til í frumvarpinu komi konum til góða í meira mæli en körlum og falli þannig að jafnréttismarkmiðum frumvarpsins sem miða að efnahagslegu jafnræði, sjálfstæði og jöfnum tækifærum.