

# Frumvarp til laga

## um breytingu á lögum um almannatryggingar, nr. 100/2007, lögum um félagslega aðstoð, nr. 99/2007, og lögum um málefni aldraðra, nr. 125/1999, með síðari breytingum.

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

### I. kafli

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

#### 1. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 16. gr. laganna:

- a. Orðin „elli- og“ í a-lið 2. mgr. falla brott.
- b. Í stað orðanna „17.–19. gr.“ í a-lið 2. mgr. kemur: 18.–19. gr.
- c. 2. másl. b-liðar 2. mgr. fellur brott.
- d. Á eftir orðunum „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, sbr. þó 2. mgr. Full réttindi ávinnast með búsetu hér á landi í a.m.k. 40 almanaksár frá 18 til 70 ára aldurs, sbr. þó 2. mgr. Sé um skemmri tíma að ræða reiknast réttur til ellilífeyris í hlutfalli við búsetutímann. Heimilt er þó að miða lífeyri beggja hjóna, sem bæði fá ellilífeyri, við búsetutíma þess sem á lengri réttindatíma.

Þrátt fyrir 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, meðal annars um réttindaávinnslu og búsetutíma og sveigjanlega töku ellilífeyris.

#### 3. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 18. gr. laganna:

- a. Í stað orðanna „18 til 67 ára“ í 1. mgr. kemur: 18 ára til þess tíma er ellilífeyrisaldri er náð, 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-“, „og 1. mgr. 17. gr.“ og „1. mgr. 17. gr.“ í 1. mgr. falla brott.
- b. 2. mgr. fellur brott.
- c. Orðið „elli-“ í 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 ellilífeyris skv. 5. mgr. 17. gr.

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.:

- a. Í stað orðanna „28.951 kr. á mánuði“ í 1. másl. kemur: 766.464 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 tölunnar „642.246“ í 3. másl. kemur: 1.179.180.
- d. 4.–6. másl. falla brott.

8. gr.

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

9. gr.

Við 2. mgr. 53. gr. bætist við 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 lögnum bætast fjórir nýir tölulíðir, svohljóðandi:

a. (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 voru árið 1952 eða síðar. Þeir sem fæddir voru 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.

b. (20.)

Þrátt fyrir 3. mgr. 23. gr. laganna skal fjárhæð ellilífeyris á árinu 2017 lækka um 0,5% fyrir hvern mánuð sem greiddur er fyrir ellilífeyrisaldur skv. 17. gr.

c. (21.)

Við útreikning ellilífeyris samkvæmt lögum þessum skal Tryggingastofnun gera samanburð á útreikningi greiðslna til þeirra ellilífeyrisþega sem fá greiddan ellilífeyri við gildistöku laga þessara. Skál 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 lögum skal stofnunin greiða mismuninn með þeim hætti að nemi heildartekjur ellilífeyrisþega, sbr. 8. tölul. 2. gr., sbr. einnig 3. mgr. 16. gr. laganna, 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.

d. (22.)

Á tímabilinu 1. janúar 2017 til 31. desember 2019 skulu ríki, sveitarfélög, samtök aðila vinnumarkaðarins og helstu hagsmunasamtök fólks með skerta starfsgetu standa sameiginlega að sérstöku samstarfsverkefni um starfsendurhæfingu, starfsgetumat og stuðning við atvinnuleit ásamt samspili þessara þátta við örorkulífeyri samkvæmt lögum þessum. Markmið verkefnisins er að meta framkvæmd og gagnsemi starfsendurhæfingar sem og starfsgetumats í þeim tilgangi að þróa leiðir til að innleiða starfsgetumat í stað örorkumats í almannatryggingalög og stuðla að virkri þátttöku einstaklinga með skerta starfsgetu á vinnumarkaði með markvissum og árangursríkum hætti. Faglegt og fjárhagslegt mat á samstarfsverkefninu skal fara fram á árinu 2019 og skal verkefninu vera lokið í árslok. Í faglegu mati skal meðal annars metið hvort og hversu vel starfsendurhæfing, starfsgetumat og stuðningur við atvinnuleit hefur gagnast þátttakendum, þ.m.t. hversu lengi það tekur fyrir einstaklinga með skerta starfsgetu að fá vinnu við hæfi.

Ráðherra skal skipa sjö manna verkefnisstjórn til að leiða samstarfsverkefnið. Alþýðusamband Íslands, Bandalag háskólamanna, Bandalag starfsmanna ríkis og bæja og Kennasarasambands Íslands skulu sameiginlega tilnefna tvo fulltrúa, fjármála- og efnahagsráðuneytið, Samtök atvinnulífsins og Samband íslenskra sveitarfélaga skulu sameiginlega tilnefna tvo fulltrúa og Landssamtökin Þroskahjálp og Öryrkjabandalag Íslands skulu sameiginlega tilnefna tvo fulltrúa. Ráðherra skipar formann án tilnefningar sem jafnframt skal vera verkefnisstjóri. Varamenn í verkefnisstjórn skulu vera jafnmargir aðalmönnum og skipaðir með sama hætti. Með verkefnisstjórninni skal starfa fagráð og vinnumarkaðsráð með fulltrúum sömu aðila sem standa að verkefninu auk fulltrúa frá sjúkratryggingastofnuninni, Tryggingastofnun, Vinnumálastofnun og VIRK – starfsendurhæfingarsjóði ses.

Þeir sem sækja um örorku- eða endurhæfingarlífeyri á tímabilinu 1. janúar 2017 til 31. desember 2019 og taldir eru að mati Tryggingastofnunar geta bætt starfsgetu sína skulu taka þátt í samstarfsverkefni skv. 1. mgr. um starfsendurhæfingu, starfsgetumat og stuðning við atvinnuleit ásamt samspili þessara þátta við örorkulífeyri samkvæmt lögum þessum. Þátttakendur skulu uppfylla skilyrði 7. gr. laga um félagslega aðstoð, nr. 99/2007, og eiga þar með rétt á endurhæfingarlífeyri að öðrum skilyrðum uppfylltum. Þegar ekki er talið unnt að bæta starfsgetu þátttakanda frekar og starfsendurhæfingu telst þar með lokið að mati Tryggingastofnunar skal starfsgetan metin samkvæmt starfsgetumati. Þátttakendur sem teljast vera með 50% eða minni starfsgetu að mati Tryggingastofnunar fá áframhaldandi greiðslur endurhæfingarlífeyris meðan á verkefninu stendur enda séu þeir í virkri atvinnuleit að mati Vinnumálastofnunar, sbr. lög um vinnumarkaðsaðgerðir, nr. 55/2006, nema gildar ástæður komi í veg fyrir hana. Sá sem hefur nám í kjölfar starfsendurhæfingar á ekki rétt á endurhæfingarlífeyri á sama tíma. Að öðru leyti gildir 7. gr. laga um félagslega aðstoð um skilyrði og greiðslur endurhæfingarlífeyris. Þegar starfsendurhæfing skilar ekki tilætluðum árangri eða aðstæður þátttakanda breytast þannig að fyrir séð verður að að mati Tryggingastofnunar að endurhæfing gagnist ekki er Tryggingastofnun heimilt að meta einstakling samkvæmt 18. gr. laga þessara.

Sjúkratryggingastofnunin, Tryggingastofnun, Vinnumálastofnun og VIRK – starfsendurhæfingarsjóður ses. skulu skiptast á upplýsingum að því marki sem þær eru nauðsynlegar við framkvæmd samstarfsverkefnis þessa. Þá gilda ákvæði V. kafla laga þessara. Þeir aðilar sem koma að verkefninu skulu allir bundnir þagnarskyldu og skulu gæta þess að uppfyllt séu skilyrði laga um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga.

## II. KAFLI

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

13. gr.

Í stað orðsins „grunnlífeyri“ í 5. gr. kemur: fullum örorkulífeyri.

14. gr.

8. gr. laganna orðast svo, ásamt fyrirsögn:

### *Heimilisuppbót.*

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 örorku- og endurhæfingarlífeyrisþega 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 aðallega umönnunarkostnaður, sem heimilishjálp eða aðrir opinberir aðilar greiða ekki, sjúkra- eða lyfjakostnaður og kostnaður vegna kaupa á heyrnartæki sem sjúkratryggingar greiða ekki, rafmagnskostnaður vegna súrefnissífunotkunar, 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 2. mgr. kemur: örorkulífeyrisþega og stað orðsins „lífeyrisþegi“ tvívegis kemur: örorkulífeyrisþegi.

## III. KAFLI

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

16. gr.

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

17. gr.

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

18. gr.

Við ákvæði til bráðabirgða í lögnum bætist nýr tölulíður svohljóðandi:

Félags- og húsnæðismálaráðherra hefur falið sérstökum starfshópi útfæra og koma á tilraunaverkefni í samvinnu við eitt eða fleiri hjúkrunarheimili um nýtt fyrirkomulag um greiðsluþátttöku íbúa á dvalar- og hjúkrunarheimilum. Í núverandi fyrirkomulagi felst að íbúar á þessum heimilum fá sérstaka lágmarksfjárhæð á mánuði í stað lífeyrisgreiðslna Tryggingastofnunar ríkisins sem falla niður.

Í nýju fyrirkomulagi felst meðal annars að íbúar á hjúkrunarheimilum haldi sínum lífeyrisgreiðslum og greiði milliliðalaust fyrir almenna framfærslu sem þeir fá þar, þ.e. fyrir mat, þrif, þvott, tólmstundastarf og húsaleigu. Um heilbrigðisþjónustu, þ.m.t. lyf, og aðra umönnun gildi hins vegar almennar reglur. Gert er ráð fyrir að fjárhæð húsaleigu taki mið af stærð og gæðum húsnæðisins. Jafnframt er gert ráð fyrir að viðkomandi geti átt rétt á húsnæðisbótum.

Starfshópurinn er skipaður fulltrúum frá Landssambandi eldri borgara, Samtaka fyrirtækja í velferðarþjónustu, sjúkratryggingastofnunarinnar, Sambands íslenskra sveitarfélaga, Tryggingastofnunar og velferðarráðuneytisins.

19. gr.

Lög þessi öðlast gildi 1. janúar 2017. Þó skulu 2. málsl. 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 þær áherslur sem fram koma í tillögu til þingsályktunar um fjármálaáætlun fyrir árin 2017–2021, (þingskjal 1212, 740. mál á 145. löggjafarþingi 2015–2016) og þá stefnu stjórnvalda að styðja aldraða til sjálfsbjargar og hvetja til atvinnuþátttöku, einfalda almannatryggingakerfið og bæta samspil þess við lífeyrissjóðakerfið 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 ríkum mæli að reiða sig á almannatryggingakerfið hvað varðar 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.

Í frumvarpinu er jafnframt lagt til að tekin verði fyrstu skrefin til að innleiða starfsgetumat með þriggja ára samstarfsverkefni helstu hagsmunaaðila þeirra sem búa við skerta starfsgetu. Markmið verkefnisins er að meta framkvæmd og gagnsemi starfsendurhæfingar sem og starfsgetumats í þeim tilgangi að þróa leiðir til að innleiða starfsgetumat í stað örorkumats í almannatryggingalög og stuðla að virkri þátttöku einstaklinga með skerta starfsgetu á vinnumarkaði með markvissum og árangursríkum hætti.

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 sem felst meðal annars í því að íbúar á hjúkrunarheimilum haldi lífeyrisgreiðslum sínum og greiði milliliðalaust fyrir almenna framfærslu sem þeir fá þar en að almennar reglur gildi um heilbrigðisþjónustu. Er gert ráð fyrir að fjárhæð húsaleigu taki mið af stærð og gæðum húsnæðisins og að íbúarnir geti átt rétt á húsnæðisbótum.

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 lögnum, 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 lögum, orðskýringum var bætt við, ákvæði sett um gildissvið og hverjir njóti tryggingaverndar samkvæmt lögnum auk breytinga er varða greiðslur bóta, réttarstöðu sambýlissólks, greiðslur til fanga og til þriðja aðila. Þá voru settar skýrari reglur um ósamrýmanleg réttindi, bann við framsali eða veðsetningu bótakrafna og útflutningi 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 bera 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 stjórnmalaflokka sem eiga sæti á Alþingi, fulltrúar Landssambands 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 heildarendurskoðun laga um almannatryggingar, byggist að stærstum hluta á tillögum nefndarinnar.

## II. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Í tillögu til þingsályktunar um fjármálaáætlun fyrir árin 2017–2021, (þingskjal 1212, 740. mál á 145. löggjafarþingi 2015–2016), eru helstu áskoranir í málaflokknum taldar vera breytt aldurs-samsetning 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 hækkingu 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 fái 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 aldurs-samsetningu þjóðarinnar og lengingar 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 aldurs-samsetning 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 lækkingu, þrátt fyrir að hlutfall eldri borgara 67 ára og eldri af mannfjölda fari hækkingu, 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 lífeyrstryggingakerfi 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 sem lagt er til að sé 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 fái 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 gildis 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 atvinnulífínu 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 starfsvettvang 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 30%. Í frumvarpinu er lagt til að þessi heimild til að fresta töku ellilífeyris, með varanlegum áhrifum á fjárhæð lífeyrisins til hækkunar, verði lengd eða 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 fyrir 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 geta tekið hálfan ellilífeyri og frestað 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*<sup>1</sup> kemur fram að flest aðildarríki stofnunarinnar hafi gert breytingar á lífeyriskerfum sínum undanfarið, m.a. hækkað lágmarkslífeyristökualdurinn. Fjöldmargar skýrslur hafa verið gefnar út þar sem fylgjast má með þróun þessara mála innan Evrópu og má hér nefna skýrslur efnahagsstefnunefndar Evrópusambandsins um öldrun<sup>2</sup> og skýrslu nefndar Evrópusambandsins um félagslega vernd (e. Social Protection Committee) um hvað teljist nægjanlegur lífeyrir.<sup>3</sup> Mörg aðildarríkja Evrópusambandsins hafa gert margháttaðar breytingar frá 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 iðgjaldatímabili, 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 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 fyrir. Í Danmörku er verið að hækka lífeyristökualdurinn í skrefum úr 65 árum í 67 ár fyrir þá sem fæddir eru eftir 30. júní 1955. Frá og með árinu 2015 hefur svo verið reiknað með reglubundnum hætti 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 Noregi er verið að taka upp breytilegan ellilífeyri eftir því hvenær lífeyristaka hefst og er þar miðað

<sup>1</sup> [http://www.oecd-ilibrary.org/finance-and-investment/oecd-pensions-at-a-glance\\_19991363](http://www.oecd-ilibrary.org/finance-and-investment/oecd-pensions-at-a-glance_19991363)

<sup>2</sup> [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/european\\_economy/ageing\\_report/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/ageing_report/index_en.htm)

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



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, en ekki að leggja til að tekinn verði upp breytilegur lífeyristökualdur eftir ætlaðri meðalævilengd hvers árgangs. Í frumvarpinu er lagt til að þegar lífeyristöku er frestað til 80 ára aldurs taki hækkun lífeyris mið af tryggingafræðilegum grunni þar sem litið er m.a. til meðalævilengdar hvers árgangs fyrir sig. Hið sama gildir um lækkun lífeyris ákveði einstaklingur að hefja lífeyristöku fyrir ellilífeyrisaldur. Samhliða hækkun lífeyristökualdurs í almannatryggingum og auknum sveigjanleika yrði unnið að sambærilegum breytingum í lífeyrissjóðakerfinu. 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 starfshópar 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 m.a. var fjallað um eflingu starfsendurhæfingar og upptöku starfsgetumats í stað örorkumats.<sup>4</sup>
- Nefnd sem forsætisráðherra skipaði í janúar 2006. Nefndin sem fjallaði um lífeyrismál sem og búsetu- og þjónustumál aldraðra, skilaði tillögum í júlí sama ár.<sup>5</sup>
- Verkefnisstjórn sem félagsmálaráðherra skipaði haustið 2007. Verkefnisstjórnin skilaði skýrslu haustið 2009 þar sem m.a. var fjallað um nauðsynlegar breytingar vegna flutnings málefna aldraðra og almannatrygginga frá heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytinu til félagsmálaráðuneytisins.<sup>6</sup>
- Starfshópur um endurskoðun almannatryggingalaga sem velferðarráðherra skipaði vorið 2011. Starfshópurinn skilaði skýrslu til ráðherra í október 2013 þar sem m.a. eru lagðar til margvíslegar tillögur um breytingar á almannatryggingum, sameiningu bótaflokka og einföldun kerfisins.<sup>7</sup> Lagt var fram frumvarp á 141. löggjafarþingi 2012-2013<sup>8</sup> sem byggði 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.<sup>9</sup>

*Helstu tillögur nefndar um endurskoðun almannatryggingalaga frá mars 2016.*

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

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

<sup>6</sup> [https://www.velferdarraduneyti.is/media/acrobat-skjol/VEA\\_Lokaskyrsla.pdf](https://www.velferdarraduneyti.is/media/acrobat-skjol/VEA_Lokaskyrsla.pdf)

<sup>7</sup> [https://www.velferdarraduneyti.is/media/Rit\\_2013/Greinargerð\\_um\\_einföldun\\_botakerfis\\_ellilífeyris\\_feb2013.pdf](https://www.velferdarraduneyti.is/media/Rit_2013/Greinargerð_um_einföldun_botakerfis_ellilífeyris_feb2013.pdf)

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

<sup>9</sup> [https://www.velferdarraduneyti.is/media/skyrslur2016/Skyrsla\\_nefndar\\_um\\_endurskodun\\_laga\\_um\\_almannatryggingar\\_01032016.pdf](https://www.velferdarraduneyti.is/media/skyrslur2016/Skyrsla_nefndar_um_endurskodun_laga_um_almannatryggingar_01032016.pdf)

Nefndin lagði til að lífeyrisaldur yrði hækkadur 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 bótanna 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 tillögur eru vörðuðu ellilífeyri, sveigjanleg starfslok, breyttan lífeyristökualdur og einfaldað og breytt bótakerfi. Aftur á móti náðist ekki samstaða í nefndinni um tillögur er sneru að breytingum á bótakerfi öryrkja og um innleiðingu starfsgetumats í stað örorkumats. Því er lagt til í frumvarpinu að sett verði af stað samstarfsverkefni á tímabilinu 1. janúar 2017 til 31. desember 2019 milli ríkis, sveitarfélaga, samtaka aðila vinnumarkaðarins og helstu hagsmunasamtaka fólks með skerta starfsgetu um starfsendurhæfingu, starfsgetumat og stuðning við atvinnuleit ásamt samspili þessara þátta við örorkulífeyri samkvæmt lögum um almannatryggingar. Markmið verkefnisins er að meta framkvæmd og gagnsemi starfsendurhæfingar sem og starfsgetumats í þeim tilgangi að þróa leiðir til að innleiða starfsgetumat í stað örorkumats í almannatryggingalög og stuðla að virkri þátttöku einstaklinga með skerta starfsgetu á vinnumarkaði með markvissum og árangursríkum hætti. Lagt er til í frumvarpinu að faglegt og fjárhagslegt mat á samstarfsverkefninu fari fram á árinu 2019 og skal verkefninu vera lokið í árslok. Í faglegu mati skal meðal annars metið hvort og hversu vel starfsendurhæfing, starfsgetumat og stuðningur við atvinnuleit hefur gagnast þátttakendum, þ.m.t. hversu lengi það tekur fyrir einstaklinga með skerta starfsgetu að fá vinnu við hæfi. Var þessi tillaga unnin að höfðu samráði við helstu hagsmunasamtök lífeyrisþega.

### III. Meginefni frumvarpsins.

#### 1. Breytt bótakerfi almannatrygginga.

- 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 kr. 2.553.312 á ári.
- 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.
- 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.

- 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 hækkunar eða til 80 ára aldurs í stað 72 ára.
- 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 hækkunar frá 65 ára aldri.
- 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 lífeyrissjóð 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 er 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 hærrí lífeyri ef lífeyristöku er frestað en lægri lífeyri ef lífeyristöku er flýtt. Breytingin byggir á ákveðinni hlutfallstölu fyrst í stað en síðar verði breytingar á fjárhæð lífeyris við frestun eða flýta 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. Samstarfsverkefni um starfsendurhæfingu og innleiðingu starfsgetumats.

Lagt er til að sérstöku samstarfsverkefni ríkis, sveitarfélaga, samtaka aðila vinnumarkaðarins og helstu hagsmunasamtaka fólks með skerta starfsgetu skuli komið á um starfsendurhæfingu og innleiðingu starfsgetumats og í kjölfarið að efla atvinnuþátttöku fólks með skerta starfsgetu.

### 5. 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 lög in 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 kleyft 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 lög in taka til og sem þess þurfa bætur og aðrar greiðslur, aðallega vegna elli og örorku. Með frumvarpinu eru lagðar til breytingar á lögum hvað varðar bætur vegna elli sem taldar eru til þess fallnar að einfalda, skýra og auka réttindi þeirra sem áunnið hafa sér rétt til ellilífeyris samkvæmt lögum, bæta samspil réttinda hjá báðum lögbundnu lífeyrisréttindakerfunum og að 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, Landssambandi eldri borgara, Landssamtökunum Þroskahjálp, 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 m.a. á greiðslustreymi almannatrygginga. Niðurstöður Talnakönnunar hf. eru í fylgiskjöllum 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 Samfylkingar, Pírata, Vinstri hreyfingarinnar – græns framboðs og Öryrkjabandalags Íslands. Töldu þeir að tillögur nefndarinnar um örorkulífeyri, endurhæfingarbætur og starfsendurhæfingu gangi 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 verði 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 hreyfingin – 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.

Höfð var hliðsjón af sambærilegum ákvæðum í almannatryggingalögum hinna norrænu 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 nr. 1. 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, t.d. vegna fjölskylduábyrgðar. Konur eru nú tæplega 56% ellilífeyrisþega hjá almannatryggingum en karlar rúmlega 44% og má ætla að það endurspegli m.a. 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 frekar 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 nr. 2.

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. Mismunandi bótakerfi og regluverk fyrir annars vegar ellilífeyrisþega og hins vegar örorkulífeyrisþega gerir þó meiri kröfur til þjónustu stofnunarinnar. Mikilvægt er einnig að kynna breytt bótakerfi vel fyrir væntanlegum ellilífeyrisþegum, sérstaklega hvað varðar þau nýmæli um aukið val 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 minni taldar 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 ekki hafa áunnið sér full lífeyrisréttindi ákveði að flýta lífeyristöku sinni. Ef sá hópur gæti flýtt lífeyristöku sinni án skilyrða gæti það aftur aukið líkur á að hann hafi ekki nægjanlegar tekjur sér til framfærslu á efri árum og þurfi 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 s í lögum um félagslega aðstoð. Áfram er þó gert ráð fyrir að þeir sem reka 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 fellur niður. Eykur þessi

breyting mjög rétt 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 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 frítekjumarká, 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 hafa greiðslur úr lífeyrissjóðakerfinu og/eða 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 þessari töflu þá 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 taflan 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 töflunni 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 á bilinu um 374.000–473.000 kr. á mánuði í atvinnutekjur sem munu fá jafn háar 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 framfærsluuppþótar fellur niður verði frumvarpið að lögum. Þegar tekjurnar fara yfir þá upphæð verða greiðslur hærri samkvæmt gildandi kerfi vegna frítekjumarks atvinnutekna gagnvart tekjutryggingu og heimilisuppþót 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 heimilisuppþót.

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að sett verði ákvæði til bráðabirgða sem feli í sér samanburðarreglu, sbr. 11. 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. másl. 1. mgr. 6. gr. frumvarpsins til að styðja við sveigjanleg starfslok og atvinnuþátttöku eldra fólks.

#### *Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.*

##### *Um 1. gr.*

Í 16. gr. gildandi laga er m.a. kveðið á um hvað teljist til tekna skv. III. kafla laganna og kemur meginreglan fram í 1. másl. 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 1. mgr. 2. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir að í stað 1. og 2. mgr. 17. gr. gildandi laga komi átta nýjar málsgreinar þar sem m.a. 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 2. mgr. eru lagðar til breytingar á 1. málslíð 17. gr. laganna. Lagt er til að þeir sem náð hafa 70 ára aldri og að uppfylltum skilyrðum um lágmarksbúsetu hér á landi öðlist rétt til ellilífeyris, í stað 67 ára aldurs. 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 myndi 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 3. 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. Gert er ráð fyrir að sama regla gildi í eitt ár eftir gildistöku laganna en eftir það hefjist hækkunarferli. 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 4. 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.

Fimmta málsgrein 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 kunnir 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 stöða íslenska lífeyriskerfisins.

Sjötta málsgrein 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 7. 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. 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 8. 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 9. mgr. er gert ráð fyrir að ráðherra skuli setja reglugerð um einstök atriði er varða framkvæmd greinarinnar, m.a. 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, sbr. þó 5. mgr. 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.

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 engu 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. frumvarpsins 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 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, 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 ellilífeyrir, 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 lægstu 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 óbreytt. Er nánar kveðið á um heimilissuppbót 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 frítekjumörkum 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 t.d. frítekjumark vegna atvinnutekna mun herra 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. Ástæða þess er sú að útreikningar sýna að ef tekjur viðkomandi hafa áhrif til lækkunar á þann hluta lífeyrisins sem tekinn er út myndi það í mörgum tilfellum geta leitt til þess að einstaklingar sem nýta sér heimildina hagnist lítið eða ekkert á

því, enda lækkar einnig sá hluti lífeyrisins sem er tekinn út fyrir ellilífeyrisaldur. Þannig myndi 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 hálfli lífeyririnn verður tekjutengdur.

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 11. 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 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 11. 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, m.a. 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 byggja 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 raungögn bætast við. Er markmiðið að greiða öllum árgöngum ellilífeyri í jafn langan 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 töku 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 árleg fjárhæð ráðstöfunarfjár verði hækkuð 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., sbr. einnig c-lið 2. mgr. 16. gr. og 3. mgr. 19. 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 fyrir en tekjur heimilismanns verða 1.179.180 kr. á ári og hækkar því efra tekjumark ráðstöfunarfjár talsvert við breytinguna verði frumvarpið að lögum. Mun hagur margra heimilismanna batna við breytinguna og mánaðarlegt ráðstöfunarfé þeirra hækka verði frumvarpið að lögum.

Samkvæmt framansögðu verður 4. másl. 8. mgr. 48. gr. laganna óþarfur 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.

Hugmyndir um breytt fyrirkomulag á greiðsluþátttöku íbúa á dvalar- og hjúkrunarheimilum hafa um nokkurt skeið verið til umræðu, m.a. í tengslum við hugsanlega yfirfærslu öldrunarþjónustu til sveitarfélaga. Í þeim hugmyndum sem hafa verið til umræðu 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 takt við það fyrirkomulag sem tíðkast t.d. í Danmörku og víðar. Með þessum breytingum er stefnt að auknu sjálfræði íbúanna og afnámi nágildandi kerfis en það hefur um langt árabíl sætt gagnrýni, m.a. af hálfu samtaka eldri borgara. Hefur félags- og húsnæðismálaráðherra, að höfðu samráði við heilbrigðisráðherra, skipað starfshóp til að gera nánari tillögur um breytt greiðslufyrirkomulag á hjúkrunarheimilum þar sem m.a. verði komið á sérstöku tilraunaverkefni í samvinnu við eitt eða fleiri hjúkrunarheimili.

#### 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 nágildandi greiðslufyrirkomulagi Tryggingastofnunar og er það einnig í samræmi við greiðsluhætti í nútíma samfélagi. 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. másl. 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. másl. 1. mgr. 56. gr. laganna. Samkvæmt 20. gr. laga nr. 49/2005, um fullnustu refsingar, greiðir Fangelsismálastofnun fanga þóknun fyrir ástundun vinnu eða náms. Sé ekki unnt að útvega fanga vinnu, eða hann getur samkvæmt læknisvottorði ekki sinnt vinnuskyldu, fær hann greidda dagpeninga fyrir þá daga sem hann hefði ella unnið. Fangelsismálastofnun ákveður fjárhæð dagpeninganna 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 neitar að vinna án gildrar ástæðu. 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 það að það er eingöngu fjárhæðin og útreikningsaðferð samkvæmt 8. mgr. 48. gr. sem er sameiginlegt hvað varðar greiðslur ráðstöfunarfjár til fanga annars vegar og til heimilismanna á dvalar- og hjúkrunarheimilum hins vegar. Vísast 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 bætist við ákvæði til bráðabirgða í lögnum.

Í a-lið 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 voru árið 1952 eða síðar. Aftur á móti er gert ráð fyrir að þeir sem fæddir voru 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 tryggingafræðilegum 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 Landssamband 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 b-lið 12. gr. frumvarpsins er lagt til að sú regla haldist óbreytt í eitt ár frá gildistöku laganna og 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 myndu 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 og til þess að fyrirbyggja að framangreindur hópur bæri skarðan hlut frá borði lagði nefndin til að gerður yrði samanburður samkvæmt eldri reglum og nýjum reglum. Í samræmi við það er í c-lið lagt til að gerður verði samanburður 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 samanburðurinn 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.

Í d-lið er lagt til að sérstöku samstarfsverkefni ríkis, sveitarfélaga, samtaka aðila vinnumarkaðarins og helstu hagsmunasamtaka fólks með skerta starfsgetu skuli komið á um starfsendurhæfingu og innleiðingu starfsgetumats og í kjölfarið að efla atvinnuþátttöku fólks með skerta starfsgetu. Markmið verkefnisins er að meta framkvæmd og gagnsemi starfsendurhæfingar sem og starfsgetumats í þeim tilgangi að þróa leiðir til að innleiða starfsgetumat í stað örorkumats innan almannatryggingakerfisins og stuðla að virkri þátttöku einstaklinga með skerta starfsgetu á vinnumarkaði með markvissum og árangursríkum hætti. Er þetta verkefni liður í því að ná því markmiði stjórnvalda að auka virka þátttöku fólks með skerta starfsgetu á vinnumarkaði þannig að það geti betur séð fyrir sér og sínum og búi þar af

leiðandi við betri lífskjör en þegar það þarf að reiða sig eingöngu á opinber framfærslukerfi. Er gert ráð fyrir að samstarfsverkefnið hefjist 1. janúar 2017 og að því ljúki þremur árum síðar eða fyrir árslok 2019. Breytingar í þessa veru hafa þegar verið gerðar í mörgum nágrannaríkjum og er mikilvægt að nýta sér þá reynslu sem þær þjóðir hafa öðlast. Meirihluti nefndar um endurskoðun laga um almannatryggingar setti fram ákveðnar tillögur um starfsgetumat og starfsendurhæfingu þar sem áhersla er m.a. lögð á að tekið verði upp nýtt matskerfi þar sem metin verði starfsgeta (starfsgetumat) í stað læknisfræðilegs mats á heilsufari (örorkumats) eins og nú er. Verður ekki annað ráðið en að flestir séu sammála um mikilvægi þeirrar nálgunar að flestir séu virkir þátttakendur á vinnumarkaði en aftur á móti hefur komið fram af hálfu helstu hagsmunasamtaka fólks með skerta starfsgetu að erfitt sé að átta sig á hver áhrif þeirrar nálgunar kunni að verða á lífskjör einstakra félagsmanna þeirra. Sér í lagi hefur verið dregið í efa hversu auðvelt fólk með 50% eða minni starfsgetu eigi með að fá starf við hæfi á innlendum vinnumarkaði en atvinnuþátttaka fólks með skerta starfsgetu er almennt minni en annarra. Virk þátttaka á vinnumarkaði er engu að síður forsenda þess að fólk með skerta starfsgetu geti séð fyrir sér án aðstoðar opinberra framfærslukerfa. Enn fremur byggjast tillögur nefndarinnar að hluta til á þeirri forsendu að fólk með verulega skerta starfsgetu (26–50%) hafi tekjur annars staðar frá en úr almannatryggingakerfinu en nefndin lagði til að matskerfið yrði tveggja þrepa, í fyrsta þrepi verulega skert starfsgeta (26–50%) þar sem fólk gæti átt rétt á hálfum örorkulífeyri og í öðru þrepi lítil sem engin starfsgeta (0–25%) þar sem fólk gæti átt rétt á fullum lífeyri.

Í ljósi framangreinds er því í frumvarpi þessu ekki lagt til að starfsgetumat verði tekið upp að sinni heldur verði undirbúningur þess hafinn með tímabundnu samstarfsverkefni því sem hér um ræðir. Jafnframt er lögð áhersla á að þeir sem uppfylla skilyrði 7. gr. laga um félagslega aðstoð verði tryggður endurhæfingarlífeyri þann tíma sem verkefnið stendur yfir fái þeir ekki starf á vinnumarkaði að því gefnu að þeir séu á þeim tíma virkir í starfsendurhæfingu og síðar virkir í atvinnuleit að starfsendurhæfingu lokinni. Er talið mikilvægt að undirbúa svo stóra skipulagsbreytingu sem best til að tryggja að vel takist til við breytinguna en gera verður ráð fyrir að þær krefjist ákveðinna viðhorfsbreytinga hjá bæði atvinnurekendum og jafnvel fólkinu sjálfu. Með samstarfsverkefni sem þessu standa vonir til að mikilvæg reynsla skapist sem unnt er að nýta við innleiðingu starfsgetumats sem og þróun á hvernig starfsendurhæfing, starfsgetumat og ráðgjöf við atvinnuleit spila sem best saman þannig að leiði til árangurs fyrir einstaklingana sem í hlut eiga. Þá er einnig brýnt að samtök aðila vinnumarkaðarins, í samstarfi við Vinnumálastofnun, vinni að því að nýta þau störf sem þegar eru til staðar á vinnumarkaði er geta nýst fólki með skerta starfsgetu ásamt því að fjölga slíkum störfum og þá ekki síst að skoða leiðir að auknum sveigjanleika þannig að unnt sé að mæta bæði þörfum atvinnulífsins og einstaklinganna sjálfra. Þar skiptir einnig máli að atvinnurekendur skoði hvaða tækifæri þeir hafa til að koma til móts við þá starfsmenn sína sem verða fyrir áfalli meðan þeir eru í starfi með þeim afleiðingum að starfsgeta þeirra skerðist. Hefur reynsla annarra þjóða sýnt að árangur starfsendurhæfingar fólks eftir áfall er mestur fái viðkomandi tækifæri til að mæta til vinnu í bataferlinu enda þótt með breyttu sniði sé.

Nefndin um endurskoðun almannatryggingalaganna lagði einnig áherslu á mikilvægi stoðþjónustu og hjálpartækja þegar um skerta starfsgetu er að ræða. Lagði nefndin til að skilið yrði milli mats á þörf einstaklingsins fyrir stoðþjónustu og mats á getu hans til að afla tekna. Með stoðþjónustu er m.a. átt við hvers konar liðveislu og aðstoð í samræmi við þarfir einstaklings, greiðslur á umframkostnaði vegna veikinda eða fötlunar og aðgang að hjálpartækjum. Nefndin taldi að miða verði við að veita fólki rétt til þjónustu og tækja sem geri því kleift að vera þátttakendur á vinnumarkaði og taka almennan þátt í samfélaginu. Eðlilegt væri að hjálpartæki einstaklingsins sem notuð eru á vinnustað verði greidd af Sjúkratryggingum Íslands og að einstaklingar greiði ekki fyrir viðeigandi hjálpartæki sem tengjast sérstaklega þátttöku þeirra á vinnumarkaði. Því er gert ráð fyrir að útvegum hjálpartækja og stoðþjónustu á vinnustað falli einnig undir samstarfsverkefnið.

Gert er ráð fyrir að Tryggingastofnun og Vinnumálastofnun muni eiga með sér mjög gott samstarf ásamt sjúkratryggingastofnuninni og VIRK – starfsendurhæfingarsjóði ses. Er miðað við að þegar einstaklingur sækir um örorkumat eða endurhæfingarlífeyri til Tryggingastofnunar verði viðkomandi beint inn í verkefnið. Hann mun þá þurfa að fara í starfsendurhæfingu til viðkomandi aðila en gera má ráð fyrir í ljósi reynslunnar að flestir njóti þjónustu um atvinnutengda starfsendurhæfingu hjá VIRK-starfsendurhæfingarsjóði ses. Þegar endurhæfingaraðili telur að frekari starfsendurhæfing muni ekki gagnast viðkomandi einstaklingi fer hann í starfsgetumat hjá Tryggingastofnun sem byggist m.a. á gögnum frá meðferðaraðila eða matsteymi. Hafi viðkomandi 50% eða minni starfsgetu fer viðkomandi til Vinnumálastofnunar í því skyni að fá aðstoð ráðgjafa í atvinnuleit en á þeim tíma fær viðkomandi áfram greiddan endurhæfingarlífeyri að uppfylltum skilyrðum 7. gr. laga um félagslega aðstoð. Hafi

viðkomandi ekki fengið starf við hæfi innan tólf mánaða skal Vinnumálastofnun meta líkur á því að viðkomandi fái starf við hæfi á næstu sex til tólf mánuðum og upplýsa Tryggingastofnun ríkisins um þá niðurstöðu. Tryggingastofnun metur þá í kjölfarið starfsgetu viðkomandi aftur. Þyki einsýnt að frekari starfsendurhæfing geti borið árangur er Tryggingastofnun heimilt að meta viðkomandi samkvæmt reglum laganna um örorkumat. Þeir sem eru metnir með 51% eða meiri starfsgetu geta jafnframt leitað til Vinnumálastofnunar um aðstoð í atvinnuleit sinni á grundvelli laga um vinnumarkaðsaðgerðir en ekki er gert ráð fyrir að þeir eigi áfram rétt á endurhæfingarlífeyri samkvæmt lögum um félagslega aðstoð og þar með ekki formlegir þátttakendur í samstarfsverkefni þessu. Er rétt að taka skýrt fram í þessu sambandi að ákvarðanir Tryggingastofnunar, t.d. um mat á örorku og hvort skilyrði fyrir greiðslu endurhæfingar- eða örorkulífeyris séu uppfyllt, eru kæránlegar til úrskurðarnefndar velferðarmála og gilda reglur stjórnásluréttarins í einu og öllu í því ferli.

Til að standa sem best að verkefninu er lagt til að félags- og húsnæðismálaráðherra skipi sjö manna verkefnisstjórn til að leiða samstarfsverkefnið um innleiðingu starfsgetumats og að varamenn verði jafnmargir og skipaðir með sama hætti. Hlutverk verkefnisstjórnar verður fyrst og fremst að móta ramma um fyrirkomulag starfsgetumats og starfsendurhæfingar ásamt því hvernig standa skuli að virkri atvinnuleit í kjölfar starfsgetumatsins. Enn fremur er lagt til að með verkefnastjórninni sé starfandi fagråd með fulltrúum þeirra aðila sem standa að verkefninu ásamt þeirra stofnana sem annast framkvæmdina. Mikilvægt er jafnframt að vinnumarkaðurinn sé reiðubúinn að veita einstaklingum með skerta starfsgetu tækifæri til að starfa á innlendum vinnumarkaði. Er því þýðingarmikið að greina þær hindranir sem hugsanlega standa í vegi fyrir að einstaklingar með skerta starfsgetu geti verið þátttakendur á vinnumarkaði. Í því skyni að veita einstaklingum með skerta starfsgetu tækifæri til virkrar atvinnuþátttöku verður vinnumarkaðurinn að hafa ákveðinn sveigjanleika og vilja til að haga störfum með þeim hætti að tillit sé tekið til starfsmanna eftir aðstæðum hverju sinni um leið og þörfum atvinnulífsins er mætt. Í því sambandi má gera ráð fyrir að hlutastörf fyrir einstaklinga með skerta starfsgetu leysi ekki allan vandann en ætla má að huga verði jafnframt að sveigjanlegum vinnutíma og meiri sveigjanleika en nú er hvað varðar forföll þar sem einstaklingar sem metnir hafa verið með skerta starfsgetu geta í sumum tilfellum verið með fulla starfsgetu milli þess sem þeir kunna að vera frá vinnu vegna veikinda sinna. Þá þykir mikilvægt að huga að aðgerðum til að efla atvinnuþátttöku einstaklinga með skerta starfsgetu sem og að tryggja að þeir líkt og aðrir geti gengið að störfum sem henti getu og hæfileikum þeirra hverju sinni. Er því þýðingarmikið að vinnuveitendur séu reiðubúnir til að aðlaga vinnustaði og vinnuaðstæður að þörfum fólks með skerta starfsgetu þannig að það geti haldið störfum sínum eða eftir atvikum snúið aftur til fyrri starfa eftir áföll í lífinu. Er því lagt til að starfandi verði sérstakt vinnumarkaðsråd innan verkefnisins sem í sitja fulltrúar framangreindra aðila til að meta hvernig gengur fyrir fólk með skerta starfsgetu að fá störf við hæfi og þá meta hvort að störfin séu fyrir hendi eða hvort frekari aðgerða sé þörf þannig að fólk með skerta starfsgetu geti verið virkir þátttakendur á íslenskum vinnumarkaði.

Þá eru lagðar til breytingar í ákvæðinu sem ætlað er að tryggja framfærslu þátttakenda meðan á starfsendurhæfingu stendur en einnig meðan á virkri atvinnuleit stendur að lokinni starfsendurhæfingu. Loks er lagt til að faglegt og fjárhagslegt mat á samstarfsverkefninu fari fram á árinu 2019 en þar er miðað við að matinu verði lokið um mitt árið þannig að unnt sé að hefja undirbúning framtíðarkerfis á grundvelli reynslu verkefnisins sem gæti tekið gildi við lok verkefnisins eða 1. janúar 2020.

Gert er ráð fyrir að við framkvæmd samstarfsverkefnisins skuli sjúkratryggingastofnunin, Tryggingastofnun, Vinnumálastofnun og VIRK – starfsendurhæfingarsjóður ses. skiptast á upplýsingum að því marki sem þær eru nauðsynlegar við framkvæmd verkefnisins. Einnig er tekið fram að ákvæði V. kafla almannatryggingalaga þar sem m.a. er kveðið á um leiðbeiningar- og upplýsingaskyldu og eftirlitsheimildir gildi. Á það m.a. við um þagnarskyldu og meðferð persónuupplýsinga en lögð er áhersla á að allir þeir aðilar sem koma að verkefninu séu bundnir þagnarskyldu og að gætt sé að því að skilyrði laga um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga séu uppfyllt.

Um 13. gr.

Samkvæmt 5. gr. laga um félagslega aðstoð er heimilt, ef sérstakar aðstæður eru fyrir hendi, að greiða maka elli- eða örorkulífeyrisþega makabætur sem eru allt að 80% af grunnlífeyri og tekjutryggingu almannatrygginga. Jafnframt er heimilt, ef sérstakar aðstæður eru fyrir hendi, að greiða öðrum sem halda heimili með elli- eða örorkulífeyrisþega umönnunarbætur. Verði frumvarp þetta að lögum mun ekki verða unnt að miða fjárhæð maka- og umönnunarbóta við fjárhæð grunnlífeyris og tekjutryggingar 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 og er því ekki um efnislega breytingu að ræða heldur aðlögum 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 komi 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 lögfasta ákvæðið. Er hér um að ræða umönnunarkostnað, sem heimilishjálpi eða aðrir opinberir aðilar greiða ekki, sjúkra- eða lyfjakostnað og kostnað vegna kaupa á heyrnartæki sem sjúkratryggingar greiða ekki, rafmagnskostnað vegna súrefnissíunotkunar, 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 bótaflokkarnir 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, en þar sem ekki er gert ráð fyrir breytingum á bótakerfi örorku- og endurhæfingarlífeyrisþega munu þeir áfram geta fengið greidda sérstaka uppbót vegna framfærslu.

#### Um 16. gr.

Í 3. mgr. 25. gr. gildandi laga um málefni aldraðra er kveðið á um að þeir sem ekki hafa aðrar teljur en ellilífeyri og tekjutryggingu samkvæmt almannatryggingalögum skuli undanþegnir gjaldskyldu vegna heimaþjónustu. 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, nr. 125/1999, 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. 17. 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 haldi eftir sér til framfærslu eftir að lífeyrisgreiðslur til þeirra hafa fallið niður.

#### Um 18. gr.

Hugmyndir um breytt fyrirkomulag á greiðsluþátttöku íbúa á dvalar- og hjúkrunarheimilum hafa um nokkurt skeið verið til umræðu í velferðarráðuneytinu, m.a. 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 (82 þús.kr. á mánuði eftir skatt) framlag til hjúkrunarheimilanna sem getur að hámarki numið um 380 þús.kr. á mánuði. Lífeyrisgreiðslur Tryggingastofnunar til íbúa á hjúkrunarheimilum falla jafnframt niður en þeir fá í dag lágmarksgreiðslur, ráðstöfunarfé, sem er tæplega 60 þús.kr. á mánuði.

Í þeim hugmyndum sem hafa verið til umræðu 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 takt 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 þessum breytingum 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. Ennfremur 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 valfrelsi einstaklinga til að ákvarða hvaða þjónustu þeir vilja fá á hjúkrunarheimilum.

Félags- og húsnæðismálaráðherra hefur, að höfðu samráði við heilbrigðisráðherra, skipað starfshóp til að gera nánari tillögur um breytt greiðslufyrirkomulag á hjúkrunarheimilum þar sem meðal annars verði komið á sérstöku tilraunaverkefni í samvinnu við eitt eða fleiri hjúkrunarheimili. Hópurinn er skipaður fulltrúum frá Landssambandi eldri borgara, Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Samtökum fyrirtækja í velferðarþjónustu, sjúkratryggingastofnuninni, Tryggingastofnun ríkisins og þremur fulltrúum frá velferðarráðuneytinu.

#### Um 19. gr.

Gert er ráð fyrir að lög in 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. málsl. 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 a-lið 12. gr. frumvarpsins 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 skyldutryggingu 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 hálf 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.