

Nd.

309. Frumvarp til laga

[160. mál]

um velferð aldraðra.

Flm.: Benedikt Gröndal, Sigurður Ingimundarson, Birgir Finnsson.

1. gr.

Tilgangur þessara laga er að samhæfa og efla starfsemi allra þeirra, opinberra jafnt sem einkaaðila, er vinna að velferð aldraðra.

Samkvæmt lögum þessum teljast þeir aldraðir, sem eru 65 ára eða eldri.

2. gr.

Komið skal á fót Velferðarstofnun aldraðra, og skal hún starfa í nánum tengslum við Tryggingastofnun ríkisins.

Stofnunin heyrir undir heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið.

3. gr.

Verkefni Velferðarstofnunar aldraðra eru þessi:

- 1) Að halda uppi stöðugum rannsóknum á vandamálum aldraðra í landinu, þ. á m. fjárhagslegri afkomu þeirra.
- 2) Að gera tillögur um lausn þeirra vandamála til allra aðila, sem láta sig þau skipta eða gætu stuðlað að lausn þeirra.
- 3) Að gera tillögur um lausn vandamála, sem einstök sveitarfélög eða aðrir aðilar beina til stofnunarinnar.
- 4) Að örva og styðja hvers konar félagsstarfsemi fyrir aldraða.
- 5) Að annast fræðslu um nútímavíðhorf til vandamála aldraðra og þróun þeirra mála erlendis.
- 6) Að gefa út leiðbeiningarit fyrir aldraða um vandamál ellinnar og lausn þeirra.
- 7) Að efna til námskeiða í félagslegu og öðru starfi, sem vinna þarf fyrir aldraða.

4. gr.

Ráðherra skipar sjö manna stjórn fyrir Velferðarstofnun aldraðra til fjögurra ára í senn. Sex skulu skipaðir samkvæmt tilnefningu tryggingaráðs, Sambands íslenskra sveitarfélaga, Húsnæðismálastofnunar ríkisins, Læknafélags Íslands, Dvalarheimilis aldraðra sjómanna og Þjóðkirkjunnar. Hinn sjöunda skipar ráðherra án tilnefningar, og er hann formaður stjórnarinnar.

Varamenn eru skipaðir jafnmargir á sama hátt.

5. gr.

Ráðherra skipar forstöðumann stofnunarinnar.

Stjórn stofnunarinnar gerir árlega fjárhagsáætlun fyrir starfsemi hennar. Ráðherra staðfestir áætlunina að fengnu álit tryggingaráðs.

Allur kostnaður við stofnunina greiðist af lífeyrisdeild Tryggingastofnunar ríkisins.

6. gr.

Ráðherra gefur út reglugerð um starfsemi Velferðarstofnunar aldraðra.

7. gr.

Lög þessi taka þegar gildi.

Greinargerð.

Síðustu áratugi hefur sú skoðun fest rætur hér á landi, sem og í mörgum öðrum löndum, að þjóðfélaginu beri að sjá farborða þeim einstaklingum, sem af einhverjum ósjálfráðum ástæðum standa höllum fæti í lífsbaráttunni. Fyrst í stað var þessi hugsjón framkvæmd með stofnun sjúkrasamlaga og almannatrygginga, aðstoð við íbúðabyggingar og ráðstöfunum til að greiða götu æskunnar til náms. Síðar hefur vaknað skilningur á því, að gera þurfi margvíslegar fjárhagslegar og félagslegar ráðstafanir til aðstoðar við þá aldursflokka, sem ýmist eru að búa sig undir starfsárin eða hafa lokið þeim, þar eð þeir hafa misst starfsorku að meira eða minna leyti vegna elli. Undanfarin ár hafa málefni unga fólksins verið mjög í sviðsljósi, en það hefur einnig vaknað nýr áhugi og nýr skilningur á vandamálum aldraðra, þótt minna hafi á því borið. Hér á landi hefur ríkisvaldið skipað nefndir til að fjalla um þau mál, og hefur verið unnið gott starf á vegum þeirra, svo og ýmissa stofnana og félaga.

Tilgangur þessa frumvarps er að samhæfa og efla starfsemi allra þeirra, opinberra jafnt sem einkaaðila, sem vinna að velferð aldraðra. Lagt er til, að í stað þeirra nefnda, sem fjallað hafa um þessi mál, komi föst stofnun í nánnum tengslum við Tryggingastofnun ríkisins.

Slíkar stofnanir eru til víða erlendis og þykja hafa unnið mjög gott starf. Má nefna „The National Old People's Welfare Committee“ í Englandi, sem starfað hefur

siðan 1940, og á Norðurlöndum eru til stofnanir, þar sem saman koma ýmis frjáls samtök og opinberir aðilar, er vinna að málefnum aldraðra.

Fyrr á árum var það trú manna, að fátt þyrfti að gera fyrir aldraða annað en að koma upp elliheimilum. Nú hafa gerólikar og miklu mannúðlegri skoðanir rutt sér til rúms. Þær byggjast á því, að ekki sé nóg að bæta árum við lífið, heldur verði einnig að bæta lífi við árin. Aldraðir eiga að búa á eðlilegan hátt með yngra fólki og börnum, eins lengi og unnt er. Þeir þurfa að hafa vel fyrir nauðþurftum og létt starf eða áhugamál að fást við. Yngra fólk þarf að aðstoða þá eldri, þegar þrekið minnkar, en getur þegið margvíslega aðstoð af öldungunum í staðinn. Að sjálfsögðu verða að vera til sjúkradeildir og hjúkrunarheimili fyrir þá aldraða, sem þess þurfa.

Nú eru á mörgum stöðum í öðrum löndum reyndar nýjar hugmyndir á þessu sviði, og er okkur mikils virði að fylgjast með þeim og læra af þeim. Þess vegna er nauðsynlegt, að til sé sérstök stofnun, sem um þessi mál fjallar og safnar saman vitneskju og sérþekkingu á málefnum aldraðra, veitir sveitarfélögum og öðrum aðilum ráð og minnr á þessi mál með því að birta niðurstöður af sífelldum athugunum og halda uppi fræðslu.

Ekki er þörf skýringa við einstakar greinar frumvarpsins. Hins vegar er prentuð sem fylgiskjal greinargerð eftir Erlend Vilhjálmsson formann þeirrar velferðarnefndar aldraðra, sem skipuð var 1967. Eru þar skýrðar nánar þær hugmyndir, sem liggja að baki þessu frumvarpi, og fjallað um þau margþættu verkefni, sem óleyst eru hér á landi á þessu sviði.

Fylgiskjal.

Vandamál aldraðra.

Fyrr á tímum var staða aldraðra allt önnur en nú er. Með myndun þéttbýlis, auknum hraða og hinni öru framsókn æskunnar, verður hinn aldraði meira og meira afskiptur og hrökklast til hliðar og fær þá skoðun, að hann sé ekki til gagns lengur. Þetta skeður um leið og læknávisindi og auknir hollustuhættir sjá um, að fleiri og fleiri nái háum aldri.

Þessi þróun er slæm og kannske sérstaklega hjá okkur, þar sem allir menn eru vinnandi, — við lifum í þjóðfélagi, þar sem allir vinna, — og vinnan skapar stöðu — „status“ —, en maður, sem ekki vinnur er stöðulaus — „status“-laus —.

Lífeyrisþeginn, sem er hættur öllum arðbærum störfum, er „status“-laus maður, og verkar slíkt oft lamandi á einstaklinginn og er því þar þörf mótvægis. Og hér vil ég benda á þau lífssannindi, að við krefjumst ætíð nokkurs af þeim, sem standa okkur nærri og okkur er annt um, en gerum yfirleitt ekki kröfur til þeirra, sem okkur standa fjær, okkur er sama um og væntum einskis af. Þess vegna m. a. eigum við að skipuleggja starfsemi aldraðra þannig að vænta virkrar þátttöku þeirra sjálfra, en ekki þannig, að þeir séu aðeins óvirkir þiggjendur.

Sú skoðun hefur verið rótgróin hér á landi, að er aldur færast yfir og heilsufari hrakar, skuli hlutaðeigandi vistast á elliheimili, þar til yfir lýkur. Hugmyndir okkar um velferð aldraðra hafa ekki náð miklu lengra en til greiðslu ellilífeyris og byggingar og rekstrar elliheimila.

Hugmyndin um elliheimili, eins og við höfum þekkt hana um áratugi og lifir enn góðu lífi hérlendis, er ekki ofarlega á blaði í nágrennalöndum okkar, heldur er í staðinn komin hugmyndin um hjúkrunarheimili, og þó að mörkin séu ekki alls staðar skörp, er mikill eðlismunur á þessum tveimur stofnunum.

Skoðun nágranna okkar er sú, að elliheimili fyrir heilbrigða aldraða, sé ekki lengur nauðsyn, í þeirra stað eigi að koma íbúðir fyrir aldraða, hjúkrunarheimili fyrir þá, er þurfa á tímabundinni aðhlyningu að halda, og svo sjúkrahús fyrir þá, sem eru veikir og þurfa á sérstakri lækni meðferð að halda, svo sem gerist um aðra aldursflokka.

Ef við nú, að loknum þessum inngangi, gerum okkur litillega grein fyrir þessum hópi fólks, er við köllum aldraða, sjáum við, að þessi hópur stækkar stöðugt. Árið 1970, er talið, að þeir, sem náð hafa 67 ára aldri, þ. e. ellilífeyrisaldri, verði um 15 800 og árið 1975 um 17 500 og árið 1980 um 19 000 og árið 1990 um 22 200. Aftur á móti fer þeim ekki hlutfallslega fjölgandi, miðað við fjölda á vinnualdri, og er þessi hópur hlutfallslega minni en gerist í nágrannalöndum okkar, og byrðar þær, sem fólk á vinnualdri hlýtur að taka á sig vegna aldraðra, sem eru ekki lengur að fullu við arðbær störf, eru því léttari fyrir okkur en í nágrannalöndum okkar. Þegar við tölum um aldraða sem hóp, er það að vísu rétt, að þar er um hóp að ræða, sem ýmislegt á sameiginlegt, en hópurinn er myndaður af fólki með fastmótaðar lífsskoðanir og hver og einn með sín séreinkenni, já, jafnvel oft sérvizku, og eru þessi einkenni ríkari hjá þessu fólki en í öðrum aldursflokkum.

Þetta aldurs skeið getur náð yfir áratugi, og eru þarfir hinna ýmsu tímabila mjög misjafnar og hæfni hinna öldruðu til að leysa vandamál á eigin spýtur yfirleitt minni, eftir því sem herra aldri er náð.

Ef við gerum lauslegan samanburð á manni 30—40 ára og 70—80 ára, sjáum við, að miklar breytingar á þörfum hans og áhugamálum hafa átt sér stað, þannig að er sjötíu ára aldri er náð, ættum við að reikna með öðrum þörfum og viðhorfum einstaklinganna en fyrr á lífsleiðinni.

Þetta atriði er nauðsynlegt að hafa í huga, þegar rætt er um aldraða eða unnið fyrir þá eða með þeim. Við skulum líka hafa í huga, að ekki er nema lítill hluti hópsins, sem þarf á aðstoð að halda, að undanteknum lífeyri, en sú aðstoð er margháttuð og umfangsmikil, þó að hver þáttur hennar sé mjög mismunandi kostnaðarsamur.

Aðstoðin á að vera tilboð til hinna öldruðu, en þeir, sem ekki óska eftir henni eða kæra sig ekki um þátttöku í hinum ýmsu greinum starfsemi aldraðra, eiga að fá að vera í friði.

Sækjast ber eftir, að starfsemi aldraðra eða fyrir þá sé hagað þannig, að hjálpað sé til að skapa sem mesta lífshamingju með sem minnstum tilkostnaði, en forðast ber að setja lög eða reglur, er bjóða þeirri stefnu heim, að hinn aldraði velji aðeins vegna fjárhagslegs öryggis e. t. v. þá leið, er dýrust verður fyrir þjóðarheildina, þ. e. vistun á stofnun eða elliheimili, og er alveg víst og áreiðanlegt, að hægt er að létta ásóknina á elli- eða hjúkrunarheimilin með ýmsum ráðstöfunum.

Sagt hefur verið, að ekki sé nóg að bæta árum við lífið, heldur verði líka að bæta lífi við árin, og sett hafa verið á blað 6 atriði, sem talin eru nauðsynleg til að eiga hamingjusöm efri ár, þ. e.:

1. Góð heilsa.
2. Hentug íbúð.
3. Fjárráð, sem hrökkva fyrir meiru en brýnustu nauðsynjum.
4. Nægur samgangur við annað fólk.
5. Áhugamál, eitt eða fleiri, er grípi hug hins aldraða.
6. Jákvæð og uppbyggileg lífsviðhorf.

Við skulum nú virða þessi atriði litillega fyrir okkur.

Fyrsta atriði: Góð heilsa.

Með háum aldri verðum við kvillasamari en á unga aldri, og auk þess koma til einkenni, er fylgja háum aldri, þ. e. minnkandi andleg afkastageta og þverrandi líkamlegt afl, aukin slyshætta, t. d. í stigum og í umferðinni, seinlæti, minnkandi aðlögunarhæfileikar, daprari sjón og lélegri heyrn. Sálfræðingar heyrast halda því fram, að ellisljóleiki (senil demens) komi oft af því, að hinn aldraði telur sig ekki hafa neitt að lifa fyrir, og vegna skorts á starfi eða áhugamálum láti hann sér leiðast og sljóvgist. Sljóleikinn getur læknazt, ef sjúklingurinn er endurhæfður og hann fær eitthvað að lifa fyrir.

Á sama hátt og gleraugu eru notuð til að bæta sjóndepru, eru margs konar ráð til að veða upp á móti ýmsum kvillum, er fylgja háum aldri.

Fæðan hefur mikið gildi fyrir heilsuna, hollusta hennar og efni. Ótrúlega margir aldraðir vanrækja þennan þátt, finnst ekki taka því að leggja mikið upp úr matarefni eða eldamennsku og bjóða þar með sjúkdómshættunni heim. Ótrúlega margir einbúar, og þótt um hjón sé að ræða, láta sér nægja brauðbita og skyrspón, eflaust hvort tveggja mjög holl fæða, en án efa of einhæf. Almennur þrifnaður er atriði. Tennur þurfa að vera í lagi. Ótrúlega mikla þýðingu virðist fótasnyrting hafa til að auka vellíðan aldraðra, og oft virðast aldraðar konur yngjast um allan helming við hárlagningu. Þannig er hægt að telja upp fjölmörg atriði, sem bæta andlega og líkamlega heilsu aldraðra, þó að þau séu ekki læknisfræðilegs eðlis, en ég læt þetta nægja rétt til þess að gefa hugmynd um efnið. En augljóst virðist, að aldraðir ættu að vera undir stöðugra lækniseftirliti en nú er.

Í nágrannalöndum okkar skrifa lækningar og aðrir sérfræðingar bæklinga og pása um, hvers vænta má með háum aldri. Þessum bæklingum er dreift til aldraðra og þeirra, sem eru að komast á ellilífeyrisaldur. Er slík útgáfa talin borga sig. Engri slíkri útgáfu er hér til að dreifa hjá okkur enn þá.

Annað atriði: Hentug íbúð.

Íbúðir fyrir aldraða verða umfram allt að vera þeim hentugar, t. d. ekki of stórar og ekki of hátt uppi. Eldhús og baðherbergi verður að innrétta þannig, að auðvelt sé að athafna sig. Að taka tillit til þarfa hinna öldruðu þarf ekki alltaf að kosta mikið, en getur haft úrslitaáhrif á, að hinn aldraði kunni vel við sig.

Yngri aldursflokkar gætu búið í íbúðum, sem ætlaðar væru öldruðu fólki, en aldraðir geta ekki á sama hátt búið í íbúðum, sem ætlaðar eru yngri aldursflokkum.

Tvær stefnur eru aðallega uppi um byggingu íbúða fyrir aldraða: Í fyrsta lagi að byggja fjölbýlishús eingöngu ætluð öldruðum og í öðru lagi að ætla öldruðum íbúðir í fjölbýlishúsum, sem annars eru byggð fyrir fólk á vinnualdri. Báðar leiðirnar hafa sína kosti og galla, en ýmsir, er ég hef talað við erlendis, telja að góða raun hafi gefið, að ungir og aldraðir búi í sama húsi. Ég nefni aðeins eitt dæmi þessu til skýringar. Þá gæti hinn aldraði setið yfir börnum að kvöldi, er ungu hjónin færu í bíó, og unga frúin þá annast innkaup og smáútréttingar fyrir hinn aldraða í staðinn. Oft rekur maður sig á það, að öldruð hjón búa í allt of stórru og óhentugri íbúð. Íbúðin, sem var góð, á meðan börnin voru heima og frúin í fullu fjöri, verður síðar of stór og óhentug.

Um þessi mál höfum við þó nokkra sérstöðu, þar sem miklu algengara er á Íslandi en annars staðar, að menn eigi sínar íbúðir sjálfir, og þar af leiðandi minna um leiguíbúðir, og væri ekki ólíklegt, að það skapaði nokkra tregðu til skipta.

Þriðja atriði: Fjárráð, sem hrökkva fyrir meiru en brýnustu nauðsynjum.

Við þekkjum öll þessa nauðsyn. Uppfylling hennar gefur okkur nokkurt valfrelsi. Nauðpurftartekjur gefa ekkert valfrelsi. Nokkurt valfrelsi er öldruðum nauðsynlegt. Það sjáum við strax, ef við lítum í eigin barn, við sem aldrei teljum okkar valfrelsi nóg. Lífeyrismál aldraðra eru nú í deiglu á Íslandi, og skulum við vona, að eitthvað gott komi þar út. Vinnumiðlun fyrir aldraða, t. d. vinna stund úr degi, kemur líka inn í þessa mynd.

Fjórða atriði: Nægur samgangur við annað fólk.

Einangrun og einmanaleiki fylgir oft háum aldri, og víða hefur „Rauði krossinn“, kirkjufélög, ýmiss konar líknarfélag og verkalýðshreyfing skipulagt heimsóknir til að brjóta niður einmanakenndina, og virðast þarna oft skapast kunningja- og vináttubönd, báðum til gleði og ánægju.

Hér hjá okkur er starfsemi þessi í mjög smáum stíl, en þyrfti að aukast verulega, og beinist hugurinn þá m. a. að ýmiss konar kvennasamtökum, er víða hafa reynzt burðarás þessarar starfsemi. Væri ekki verðugt verkefni fyrir verkalýðsfélög kaupstaða og kaupsýna eða fulltrúaráð verkalýðsfélaga þessara staða að taka að sér a. m. k. þennan þátt velferðarmála aldraðra fyrir aldna meðlimi sína?

Aldraðir ættu að eiga kost á ferðum gegn engu eða mjög vægu gjaldi, t. d. í leikhús, kvikmyndahús og á sundstaði, og ferðum í strætisvögnum á þeim tíma dags, er vagnarnir eru ekki fullsetnir af öðrum. Reynslan erlendis frá af ókeypis ferðum aldraðra með strætisvögnum er sú, að aldraðir nota sér ókeypis ferð til að skoða borgina og koma út án annars erindis.

Fimmta atriði: Áhugamál, eitt eða fleiri, er gripi hug hins aldraða.

Í Reykjavík hefur verið komið á stofn vísi að tómsundaheimili fyrir aldraða, þ. e. Tónabæ, þar sem unglíngarnir ólmast á kvöldin. Fyrir tilstuðlan þeirrar starfsemi gefst öldruðum tækifæri til að taka þátt í námskeiðum eða námsflokkum, mörgum tugum, verkefna, bóklegum og verklegum, og ferðalögum. Þátttaka fór langt fram úr því, sem nokkur maður hafði búizt við, og er vaxandi. Hugmyndin var að hafa opunarhátíð einn dag, en ekki nægðu færri en þrjár dagar vegna mjög mikillar aðsóknar. Ég get ekki stillt mig um hér að skýra frá, hversu undrandi ég var, er ég úti í Kaupmannahöfn kom inn í leikfimisall og sá um sextíu aldraða karla og konur við léttar leikfimisæfingar og var tjáð, að þessi flokkur kæmi tvisvar í viku til leikfimisæfinga og ástundun væri mjög góð.

Sjötta atriði: Jákvæð og uppbyggileg lífsviðhorf.

Um þetta atriði þarf ég ekki að fara mörgum orðum, það gildir eiginlega jafnt um alla. Menn finna brautina á ýmsan hátt, t. d. með bóklestri, hljómlistaráhuga, kirkjusókn, þátttöku í ýmsum góðum félögum, fórnfýsi, alúð og mannkærleika. Sem sagt, gefa frekar gaum að því góða, sem lífið hefur upp á að bjóða, en bæla niður illkvittina og sífrið og er nú oft hægara sagt en gert.

Að lokum vil ég gera lítilla grein fyrir, hvað er að gerast í málefnum aldraðra fyrir tilstuðlan hins opinbera.

Ríkisstjórnin skipaði nefnd til að gera tillögur um bættu aðbúð aldraðra á öðrum sviðum en í lífeyrissjóðs- og tryggingamállum, og er nefndin hafði aflað sér gagna frá nágrannalöndum okkar, en þar eru öll þessi mál í deiglu og þróun mjög hröð, var ákveðið að snúa sér fyrst að heimilishjálpi fyrir aldraða, en hún er alls staðar einn snarasti þátturinn í velferðarmálum aldraðra og fer ört vaxandi bæði með tilliti til umfangs og skipulagningar. T. d. ákváðu dönsk lög, að öll þarlend sveitarfélög skyldu hafa komið á hjá sér heimilishjálpi fyrir aldraða fyrir 1. apríl 1968.

Með heimilishjálpi er ekki átt við heimilishjúkrun, heldur aðstoð við aldraða í heimahúsum til að inna þau störf af höndum, sem eru þeim erfið eða ofvið.

Starfið felst í því að ræsta heimilið, búa til mat, fara í smásendiferðir, hjálpa til við snyrtingu og yfirleitt að hlynna þannig að heimilinu og hinum aldraða, að hann uni sér vel, og gefur auga leið, að slík starfsemi getur dregið úr aðsókn að elli- og hjúkrunarheimili og að nokkru er til kostandi að taka upp slíka starfsemi.

Íslensk sveitarfélög, er slíka starfsemi taka upp og reka, eru líka betur sett hvað viðkemur endurgreiðslu kostnaðar við heimilishjálpinu en sveitarfélög nágrannalanda. Ekkert virðist því vera til fyrirstöðu í lagasetningu eða reglugerðum, að þessi starfsemi verði hér upp tekin í ríki mæli, en tregðan skapast af skorti á skipulagningu og framkvæmd.

Nú er verið að skipuleggja námskeið fyrir þær konur, er þessi störf vilja stunda, og vinna að lausn ýmissa framkvæmdaatriða, og verður þessu starfi lokið á næstu mánuðum. Heimilishjálpi fyrir aldraða hér hjá okkur ætti því fljótlega að geta haft sömu jákvæðu áhrifin á velferð aldraðra og annars staðar hefur reynt.

Nú lætur nefndin fara fram nokkuð umfangsmikla rannsókn á elli- og hjúkrunarheimilum hérlandis og þörf slíkra stofnana og mun, er niðurstöður þeirra rannsókna liggja fyrir, væntanlega senda félagsmálaráðuneytinu álit sitt.

Í velferðarríki, sem við erum svo hamingjusöm að búa í, verður að gera þessum málum full skil og ekki viðunandi, að málefni aldraðra séu í vanrækt og standi langt að baki slíkum málum nágranna okkar.

Tími er kominn til, að við Íslendingar tileinkum okkur nútímasjónarmið til aldraðra og högum okkur samkvæmt þeim og leggjum sem fyrst fyrir róða úrelt og óraunhæf sjónarmið. Þetta er ekki aðeins nauðsynlegt af menningarástæðum og til að bæta sambúð eldri og yngri kynslóða, heldur er þetta ekki síður fjárhagsspursmál og sparnaðaratriði, sem snertir ekki svo lítið þá, sem verða á vinnualdri næstu áratugi og bera allan kostnað samfélagsins.

Og vil ég svo að lokum benda á samþykkt ráðstefnu félagsmálaráðherra aðildarríkja Sameinuðu þjóðanna, er lét í ljós þá skoðun, að félagslegar framfarir ættu að vera endanlegt markmið allrar þróunar.