

## Nefndarálit

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

Frá meiri hluta velferðarnefndar.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Ágúst Þór Sigurðsson, Hildi Sverrisdóttur Röed og Hönnu Sigríði Gunnsteinsdóttur frá velferðarráðuneytinu, Henný Hinz og Sigurð Bessason frá Alþýðusambandi Íslands, Ástbjörn Egilsson, Hauk Ingibergsson, Jónu Valgerði Kristjánsdóttur og Sigríði J. Guðmundsdóttur frá Landssambandi eldri borgara, Ernu Indriðadóttur, Gísla Jafetsson, Hrafn Magnússon og Þórunni Sveinbjörnsdóttur frá Félagi eldri borgara í Reykjavík, Ellen Calmon, Halldór Sævar Guðbergsson og Sigríði Hönnu Ingólfssdóttur frá Öryrkjabandalagi Íslands, Árna Múla Jónasson, Bryndís Snæbjörnsdóttur og Friðrik Sigurðsson frá Landssamtökunum Þroskahjálp, Tryggva Þórhallsson frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Þóreyju S. Þórðardóttur frá Landssamtökum lífeyrissjóða, Aðalheiði Ámundadóttur og Guðmund Inga Þóroddsson frá Afstöðu, félagi fanga og annarra áhugamanna um bætt fangelsismál og betrun, Unni Sverrisdóttur frá Vinnumálastofnun, Kristín Tómasson frá Vinnueftirliti ríkisins, Dögg Hilmarsdóttur frá Fangelsismálastofnun og Rögnu Haraldsdóttur, Sigríði Lillý Baldursdóttur og Sigurð M. Grétarsson frá Tryggingastofnun ríkisins. Þá átti nefndin símafund með Ingibjörgu Elíasdóttur frá Jafnréttisstofu. Umsagnir bárust frá Afstöðu, félagi fanga og annarra áhugamanna um bætt fangelsismál og betrun, Alþýðusambandi Íslands, Bandalagi starfsmanna ríkis og bæja, Björgvini Guðmundssyni, Einari Jónssyni, Félagi eldri borgara í Reykjavík, Hauki Haraldssyni, Jafnréttisstofu, Landssambandi eldri borgara, Landssamtökum lífeyrissjóða, Landssamtökunum Þroskahjálp, Persónuvernd, velferðarsviði Reykjavíkurborgar, Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Samtökum fyrirtækja í velferðarþjónustu, Tryggingastofnun ríkisins, Viðskiptaráði Íslands, Vinnueftirliti ríkisins og Öryrkjabandalagi Íslands. Þá bárust þrjú minnisblöð frá velferðarráðuneytinu.

*Um efni frumvarpsins og vinnu nefndarinnar.*

Markmiðið með frumvarpinu er 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. Nái frumvarpið fram að ganga munu bótaflokkar vera sameinaðir og þeim þar með fækkað, svokölluð frítekjumörk verða afnumin og útreikningar einfaldaðir. Frumvarpinu er ætlað að bregðast við þeim áskorunum sem samfélagið stendur frammi fyrir vegna hækkaðs hlutfalls eldri borgara af mannfjölda og lengingar meðalævinnar. Með frumvarpinu er lagt til að aukinn verði sveigjanleiki við starfslok og upphaf lífeyristöku og skapaður hvati fyrir aldraða til áframhaldandi atvinnuþátttöku eftir vilja og getu hvers og eins, auk þess að lífeyristökualdur verði hækkaður í skrefum um þrjú

ár yfir 24 ára tímabil. Þá er gert ráð fyrir að komið verði á fót tilraunaverkefni í samvinnu við hjúkrunarheimili um nýtt fyrirkomulag, m.a. þannig að íbúar á hjúkrunarheimilum haldi lífeyrisgreiðslum sínum en greiði milliliðalaust fyrir almenna framfærslu sem þeir fá þar.

Umsagnaraðilar og gestir nefndarinnar voru flestir jákvæðir í garð frumvarpsins í heild og þá sérstaklega í garð þeirra breytinga er snúa að einföldun kerfisins, m.a. með sameiningu bótaflokka, og tillögu þess efnis að sérstök uppbót til framfærslu falli brott sem félagsleg aðstoð en renni inn í sameinaðan bótaflokk, ellilífeyri. Þá lýsa nokkrir umsagnaraðilar yfir ánægju sinni með að svokölluð króna á móti krónu áhrif falli út.

Nefndinni bárust engu að síður ábendingar sem nefndin taldi rétt að taka til nánari skoðunar. Leggur meiri hlutinn til nokkrar breytingar til að koma til móts við þær.

#### *Um 2. gr.*

Í umsögn Tryggingastofnunar um 3. efnismgr. 2. gr. kemur fram að afar mikilvægt sé að lífeyrisþegar taki vel upplýsta ákvörðun um upphaf töku lífeyris svo þeir geti nýtt þau tækifæri sem í þessum breytingum eru fólgnar. Stofnunin leggur því áherslu á að geta tryggt nægjanlega einstaklingsbundna upplýsingagjöf til umsækjenda og að þeir fái nægan umþóttunartíma til að meta upplýsingar áður en þeir taka ákvörðun um upphaf töku lífeyris. Stofnunin telur mikilvægt að umsækjandi geti dregið umsókn sína til baka án þess að það hafi áhrif á rétt til hækkunar lífeyris. Einnig telur stofnunin mikilvægt að þó að greiðsla lífeyris hafi átt sér stað geti umsækjandi samt sem áður afturkallað umsókn sína og endurgreitt fyrstu greiðslu. Meiri hlutinn tekur undir þessar athugasemdir Tryggingastofnunar og gerir tillögu að breyttu orðalagi.

Við umfjöllun nefndarinnar um frumvarpið komu fram ábendingar um óljóst orðalag heimildar til að greiða hálfan ellilífeyri en nauðsynlegt er að ellilífeyrisþegar hefji töku hálfis lífeyris hjá öllum lífeyrissjóðum sem þeir hafa áunnið sér rétt í til að heimilt verði að hefja samtímis töku hálfis ellilífeyris innan almannatryggingakerfisins. Meiri hlutinn leggur því til breytingar á 2. gr. frumvarpsins þar að lútandi.

#### *Frítekjumark vegna tekna ellilífeyrisþega.*

Með frumvarpinu eru lagðar til breytingar á almannatryggingakerfinu hvað varðar ellilífeyri. Gildandi kerfi gerir ráð fyrir frítekjumörkum og hefur það verið talið flækja kerfið að sama frítekjumark gildi ekki um allar tekjur, óháð uppruna þeirra. Samkvæmt frumvarpinu er ekki gert ráð fyrir frítekjumörkum vegna tekna og er það í samræmi við tillögur nefndarinnar sem falið var að endurskoða almannatryggingalögin. Eins og fram kemur í athugasemdum við frumvarpið er ekki gert ráð fyrir frítekjumörkum vegna tekna í breyttu kerfi í því skyni að einfalda kerfið en samhliða er lagt til að áhrif tekna á fjárhæð ellilífeyris verði hin sömu án tillits til hvers konar tekjur er um að ræða. Þannig gerir frumvarpið ráð fyrir að ellilífeyrir lækki um 45% af tekjum lífeyrisþegans.

Mikil umræða hefur orðið um mikilvægi þess að hafa frítekjumark, vegna atvinnutekna en einnig tekna almennt, óháð uppruna þeirra. Ljóst er að hagsmunasamtök þeirra er mál þetta varðar töldu mjög mikilvægt að ellilífeyrisþegar gætu haft einhverjar tekjur án þess að þær hefðu áhrif á fjárhæð ellilífeyrisins og kom það fram bæði í umsögnum um frumvarpið og á fundum nefndarinnar.

Eftir töluverðar umræður komst meiri hlutinn að þeirri niðurstöðu að leggja til að sett verði frítekjumark sem gildi um allar tekjur. Þannig verði tekið tillit til þessara sjónarmiða en þó þannig að litið sé til þeirra markmiða til einföldunar á ellilífeyriskerfi almanna-

trygginga sem að er stefnt í frumvarpinu og jafnframt að slíkt frítekjumark gæti nýst fleiri ellilífeyrisþegum en eingöngu þeim sem hafa atvinnutekjur.

Eftir að metinn hafði verið kostnaðarauki við það að setja frítekjumörk vegna allra tekna er því gert ráð fyrir að ellilífeyrisþegar geti haft 25.000 kr. á mánuði í tekjur án þess að það hafi áhrif á fjárhæð ellilífeyrisins til lækkunar. Um er að ræða almennt frítekjumark og skiptir þá ekki máli hvort um er að ræða atvinnutekjur, greiðslur frá lífeyrissjóðum, fjármagnstekjur eða hugsanlega aðrar greiðslur. Leggur meiri hlutinn því til breytingar á 1. mgr. 6. gr. frumvarpsins þess efnis.

#### *Reikningar í eigu fjárhaldsmanns.*

Í 9. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir að bætur og greiðslur skuli greiddar inn á reikning hjá viðskiptabönkum eða sparissjóðum í eigu greiðsluþega eða eftir atvikum reikning í eigu fjárhaldsmanns hans eða umboðsmanns dánarbús. Í umsögn Tryggingastofnunar kemur fram að heimild á greiðslu til fjárhaldsmanns sé ekki í samræmi við núverandi framkvæmd og öryggi í greiðsluframkvæmd. Stofnunin kveðst hafa lagt á það áherslu að greiðslur fari ávallt inn á reikning viðskiptamanns nema þegar um dánarbú sé að ræða. Meiri hlutinn tekur undir þessar athugasemdir en telur mikilvægt að halda inni heimild til að greiða inn á reikninga dánarbúa. Leggur meiri hlutinn til að heimild til að greiða bætur eða greiðslur inn á reikning í eigu fjárhaldsmanns greiðsluþega falli brott.

#### *Fangar og ráðstöfunarfé.*

Með frumvarpinu er lögð til breyting á orðalagi 3. málsl. 1. mgr. 56. gr. laga um almannatryggingar, nr. 100/2007, með síðari breytingum. Í umsögn Afstöðu, félags fanga og annarra áhugamanna um bætt fangelsismál og betrun, kom fram gagnrýni sem beindist einkum að því að með þessari breytingu yrði lögfest það fyrirkomulag að vasapeningar verði ekki greiddir til öryrkja sem eru vistaðir í fangelsi nema þegar um sérstakar aðstæður sé að ræða. Þetta gangi þvert gegn upprunalegum vilja löggjafans um að lífeyrisþegar í fangelsum nytu sömu réttinda og lífeyrisþegar sem dvelja á sjúkrahúsum. Með breytingunni yrði ráðstöfunarfé þessara einstaklinga skert úr 58.000 kr niður í 12.500 kr. á mánuði og telur félagið engin málefnaleg rök standa fyrir því. Á fundi nefndarinnar með félaginu kom fram að upphæð dagpeninga Fangelsismálastofnunar hafi síðast verið hækkuð árið 2006.

Meiri hlutinn er sammála um að heildarendurskoðunar er þörf á málefnum öryrkja og ellilífeyrisþega í fangelsum og er því ekki tilbúinn til að skerða réttindi þeirra frekar nú. Meiri hlutinn leggur því til að 11. gr. falli brott.

#### *Lífeyrisgreiðslur almannatrygginga nemi 300.000 kr. frá og með árinu 2018 í samræmi við kauptryggingu kjarasamninga á almennum vinnumarkaði.*

Með frumvarpinu eru lagðar til breytingar á almannatryggingakerfinu hvað varðar ellilífeyri en ekki eru lagðar til sérstakar hækkunar á samanlagðri fjárhæð bóta enda þótt lagt sé til að þær sameinist í einn bótaflokk, ellilífeyri. Í umsögnum, sem og á fundum nefndarinnar, var þetta gagnrýnt og töldu hagsmunasamtök þeirra er mál þetta varðar mjög mikilvægt að bætur verði hækkaðar til samræmis við þróunina á vinnumarkaði.

Endurskoðunarnefnd almannatryggingalaganna gat þess í skýrslu sinni til ráðherra að eðlilegt væri að lífeyrir almannatrygginga hækkaði til samræmis við lágmarkslaun en nefndin lagði þó ekki til ákveðnar breytingartillögur og var 69. gr. laganna, sem kveður á um það á hvern hátt skuli staðið að hækkan á fjárhæð bóta, ekki endurskoðuð í þessum áfanga.

Gerir frumvarpið því ráð fyrir að bætur almannatrygginga muni almennt hækka í samræmi við 69. gr. laganna.

Nefndin fjallaði á fundum sínum ítarlega um málið. Áhersla var lögð á að fjárhæðir lífeyrisgreiðslna til þeirra sem halda einir heimili verði í samræmi við kauptryggingu kjarasamninga á almennum vinnumarkaði en kauptryggingin mun taka breytingum 1. maí 2017 og 1. maí 2018. Meiri hlutinn bendir á að þetta sé jafnframt í samræmi við framangreint álit endurskoðunarnefndar almannatryggingalaganna.

Kauptrygging samkvæmt kjarasamningi Starfsgreinasambandsins/Eflingar og SA verður 280.000 kr. á mánuði frá 1. maí 2017 og 300.00 kr. á mánuði frá 1. maí 2018 og skoðaði nefndin leiðir til þess að ná því markmiði hvað varðar greiðslur almannatrygginga til lífeyrisþega.

Samkvæmt 8. gr. laga um félagslega aðstoð, nr. 99/2007, er heimilt að greiða lífeyrisþega sem er einn um heimilisrekstur svokallaða heimilisuppbót. Meiri hlutinn leggur til að framangreindu markmiði verði náð með því að heimilisuppbótin verði hækkuð samkvæmt frumvarpinu, úr 34.126 kr. á mánuði (409.512 kr./ár) í 48.662 kr. á mánuði (583.994 kr./ár). Er jafnframt gert ráð fyrir að fjárhæð ellilífeyris og heimilisuppbótar verði hækkuð um 7,1% frá og með 1. janúar 2017 eins og 69. gr. laganna gerir ráð fyrir. Það tryggir að þeir ellilífeyrisþegar sem halda einir heimili og hafa ekki aðrar tekjur sem hafa áhrif til lækkunar á fjárhæð bóta fái 280.000 kr. á mánuði frá og með 1. janúar 2017.

Þá verði bætt ákvæði við lögina sem kveði á um að þegar bætur hækka til samræmis við umrædda 69. gr. laganna frá og með 1. janúar 2018 verði tryggt að ellilífeyrisþegar sem halda einir heimili fái samanlagðan ellilífeyri og heimilisuppbót að fjárhæð 300.000 kr. á mánuði enda hafi þeir ekki aðrar tekjur sem hafi áhrif til lækkunar á fjárhæðina. Lækkunarhlutfall vegna annarra tekna verði óbreytt frá því sem lagt er til í frumvarpinu eða 45% en verði 11,9% á heimilisuppbótina í stað 7,5%.

Kerfisbreyting sú sem frumvarpið gerir ráð fyrir tekur ekki til almannatryggingakerfis vegna örorku. Í frumvarpinu er því ekki kveðið á um breytingar á ákvæðum laganna um örorku og bætur vegna örorku. Þrátt fyrir það telur meiri hlutinn að sanngirnissjónarmið standi til þess að láta öryrkja einnig njóta bótahækkana og að þeir þurfi ekki að bíða þess að frumvarp um breytingar á almannatryggingakerfinu, hvað varðar bætur vegna örorku, líti dagsins ljós til að fá þá hækkun.

Vegna sameiningar bótaflokka í einn bótaflokk, nýjan ellilífeyri, greiðist sérstök uppbót til framfærslu eingöngu til örorkulífeyrisþega eftir gildistöku laganna. Leggur meiri hlutinn því til að markmiðinu hvað varðar örorkulífeyri verði náð með því að hækka það viðmið sem greiðsla sérstakrar uppbótar til framfærslu skv. 2. mgr. 9. gr. laga um félagslega aðstoð miðast við. Þannig hækki allar bætur um 7,1% í samræmi við 69. gr. frá 2017 en að framfærsluviðmið þeirra sem halda heimili einir verði hækkað umfram það og verði 280.000 kr. á mánuði. Enn fremur hækki bætur í samræmi við 69. gr. almannatryggingalaga 1. janúar 2018 en þá verði einnig tryggt að framfærsluviðmið þeirra sem halda einir heimili verði 300.000 kr. á mánuði.

Meiri hlutinn leggur til nokkrar breytingar á frumvarpinu í samræmi við framangreint.

#### *Bráðabirgðaákvæði við lög um málefni aldraðra.*

Í 18. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir að við lög um málefni aldraðra, nr. 125/1999, með síðari breytingum, bætist nýtt ákvæði til bráðabirgða sem gerir ráð fyrir að ráðherra skuli skipa starfshóp til að útfæra og koma á tilraunaverkefni í samvinnu við eitt eða fleiri hjúkrunarheimili um nýtt fyrirkomulag á greiðsluþátttöku íbúa á dvalar- og hjúkrunarheimil-

um. Samband íslenskra sveitarfélaga taki þátt í því verkefni. Í umsögn sambandsins kemur fram að það telji að bæta þurfi inn í ákvæðið betri lagastoð fyrir umræddu fyrirkomulagi, þ.e. að notandi greiði milliliðalaust annars vegar húsaleigu og hins vegar framfærslu (t.d. mat o.fl.) Sambandið bendir á að samkvæmt lögmætisreglu íslensks stjórnásluréttar þurfi innheimta þjónustugjalda að styðjast við viðhlítandi lagaheimild. Meri hlutinn tekur undir þessar athugasemdir og gerir tillögu að bættu orðalagi í samræmi við umsögn sambandsins.

Að teknu tilliti til alls þess sem að framan hefur komið fram leggur meiri hlutinn til að frumvarpið verði **samþykkt með breytingum** sem gerð er tillaga um í sérstöku þingskjali.

Alþingi, 11. október 2016.

Elsa Lára Arnardóttir,  
frsm.

Ásmundur Friðriksson.

Óli Björn Káráson.

Unnur Brá Konráðsdóttir.

Silja Dögg Gunnarsdóttir.