

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um almannatryggingar, nr. 100/2007, og lögum um málefni aldraðra, nr. 125/1999, með síðari breytingum (frítækjumörk, tekjutengingar og eftirlitsheimildir).

(Lagt fyrir Alþingi á 142. löggjafarþingi 2013.)

I. KAFLI

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

1. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 16. gr. laganna:

a. Í stað „480.000 kr.“ í b-lið 2. mgr. kemur: 1.315.200 kr.

b. 3. mgr. orðast svo:

Þegar um er að ræða elli- og örorkulífeyri skv. 17. og 18. gr. teljast ekki til tekna þrátt fyrir 2. mgr. bætur samkvæmt lögum þessum og lögum um félagslega aðstoð, fjárhagsaðstoð sveitarfélaga, greiðslur úr skyldubundnum atvinnutengdum lífeyrissjóðum, séreignarlífeyrissparnaði og viðbótartryggingavernd samkvæmt lögum um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða. Sama á við um sambærilegar bætur frá ríkjum sem Ísland hefur gert samninga við skv. 68. gr.

c. 4. mgr. orðast svo:

Þegar um er að ræða tekjutryggingu skv. 22. gr. teljast ekki til tekna þrátt fyrir 2. mgr. bætur samkvæmt lögum þessum og lögum um félagslega aðstoð, fjárhagsaðstoð sveitarfélaga, greiðslur úr séreignarlífeyrissparnaði og viðbótartryggingavernd samkvæmt lögum um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða. Sama á við um sambærilegar bætur frá ríkjum sem Ísland hefur gert samninga við skv. 68. gr.

2. gr.

V. kafli laganna er hefur fyrir sögnina **Leiðbeiningar- og upplýsingaskylda og eftirlitsheimildir** orðast svo ásamt millifyrirsögnum:

a. (37. gr.)

A. Leiðbeiningar- og rannsóknarskylda.

Leiðbeiningarskylda.

Tryggingastofnun ríkisins skal kynna sér aðstæður umsækjenda og greiðsluþega og gera þeim grein fyrir rétti þeirra samkvæmt lögum þessum og öðrum lögum er stofnunin starfar eftir, reglugerðum settum á grundvelli laganna og starfsreglum stofnunarinnar. Við meðferð máls skulu staða og réttindi umsækjanda eða greiðsluþega skoðuð heildstætt. Stofnunin skal

leiðbeina umsækjanda um réttarstöðu hans, þau gögn sem þurfa að fylgja umsókn og um framhald málsins.

Nú varðar erindi ekki starfssvið stofnunarinnar og skal það þá framsent á réttan stað svo fljótt sem auðið er og viðkomandi leiðbeint eftir því sem unnt er.

b. (38. gr.)

Rannsóknarskylda.

Tryggingastofnun skal sjá til þess að mál sé nægjanlega upplýst áður en ákvörðun um bótarétt er tekin, þar á meðal að öll nauðsynleg gögn og upplýsingar liggja fyrir.

c. (39. gr.)

*B. Upplýsingaskylda og eftirlitsheimildir.
Upplýsingaskylda umsækjanda og greiðsluþega.*

Umsækjanda eða greiðsluþega er rétt og skylt að taka þátt í meðferð málsins, m.a. með því að veita Tryggingastofnun þær upplýsingar sem taldar eru nauðsynlegar svo unnt sé að taka ákvörðun um bótarétt, fjárhæð og greiðslu bóta og annarra greiðslna samkvæmt lögnum og endurskoðun þeirra. Þá er skylt að tilkynna um breytingar á tekjum eða öðrum aðstæðum, svo sem hjúskaparstöðu, sem geta haft áhrif á bætur eða greiðslur.

Ákvæði 1. mgr. eiga einnig við um maka umsækjanda eða greiðsluþega eftir því sem við getur átt.

d. (40. gr.)

Upplýsingar um tekjur.

Tryggingastofnun ríkisins er heimilt, að fengnu skriflegu samþykki umsækjanda og greiðsluþega, að afla nauðsynlegra upplýsinga um tekjur umsækjanda og greiðsluþega hjá skattfyrirvöldum, greiðslur hjá lífeyrissjóðum, Vinnumálastofnun og sambærilegum stofnunum erlendis þegar það á við með rafrænum hætti eða á annan hátt.

Þegar um hjón er að ræða er Tryggingastofnun heimilt, að fengnu skriflegu samþykki beggja, að afla upplýsinga um tekjur maka og greiðslur til hans hjá framangreindum aðilum ef þær gætu haft áhrif á fjárhæð bóta. Sama gildir um tekjur sambýlisfólks sem uppfyllir skilyrði fyrir samsköttun skv. 3. mgr. 62. gr. laga um tekjuskatt.

Telji umsækjandi, greiðsluþegi eða maki upplýsingar frá þessum aðilum ekki réttar skal hann leggja fram gögn því til staðfestingar.

e. (41. gr.)

Skortur á upplýsingum.

Ef ekki reynist unnt að taka ákvörðun um bótarétt, fjárhæð og greiðslu bóta og endurskoðun þeirra vegna skorts á nauðsynlegum upplýsingum sem rekja má til umsækjanda, greiðsluþega eða maka hans er Tryggingastofnun heimilt að fresta ákvörðun og greiðslu bóta þar til úr því er bætt. Tryggingastofnun skal tafarlaust gera viðkomandi viðvart ef til frestunar kemur, skora á hann að veita nauðsynlegar upplýsingar og gera honum grein fyrir afleiðingum þess ef áskorun um að veita upplýsingar er ekki sinnt.

f. (42. gr.)

Upplýsingaskylda heilbrigðisstarfsmanna.

Þeim heilbrigðisstarfsmönnum sem bera ábyrgð á vörslu sjúkraskráa, sbr. lög um sjúkraskrár, er skylt að veita læknum, eða eftir atvikum hlutaðeigandi heilbrigðisstarfsmönnum, Tryggingastofnunar þær upplýsingar og gögn sem stofnuninni eru nauðsynleg vegna ákvörðunar um greiðslu bóta og vegna eftirlitshlutverks hennar. Þá er læknum Tryggingastofnunar, eða hlutaðeigandi heilbrigðisstarfsmönnum þegar það á við, heimilt að skoða þann hluta sjúkraskrár sem nauðsynlegt er vegna eftirlits og reikningsgerð á hendur stofnuninni er byggð á. Skoðun skal fara fram á þeim stað þar sem sjúkraskrá er varðveitt.

g. (43. gr.)

Upplýsingaskylda stofnana og fyrirtækja.

Skattfyrivöld, Vinnuálastofnun, Þjóðskrá Íslands, hlutaðeigandi lífeyrissjóðir, dvalar- og hjúkrunarheimili, sveitarfélög, Lánasjóður íslenskra námsmanna og aðrar stofnanir og fyrirtæki, eftir því sem við á, skulu láta Tryggingastofnun í té upplýsingar að því marki sem slíkar upplýsingar teljast nauðsynlegar til að unnt sé að framfylgja lögum þessum.

Þá skulu Tryggingastofnun og sjúkratryggingastofnunin skiptast á upplýsingum um mat á örorku og öðrum upplýsingum að því marki sem þær teljast nauðsynlegar við framkvæmd laganna.

h. (44. gr.)

Upplýsingaskylda án endurgjalds.

Upplýsingar og gögn sem Tryggingastofnun óskar eftir og unnt er að láta í té skulu veittar án endurgjalds, sbr. þó 20. gr. laga um þjóðskrá og almannaskráningu, og í því formi sem óskað er, enda liggja fyrir heimild um öflun þessara upplýsinga samkvæmt ákvæðum þessa kafla.

i. (45. gr.)

Eftirlit og viðurlög.

Tryggingastofnun skal reglubundið sannreyna réttmæti bóta og greiðslna og þeirra upplýsinga sem ákvörðun um réttindi byggist á. Stofnuninni er heimilt í þágu eftirlits að óska eftir öllum gögnum sem talin eru nauðsynleg til að sannreyna réttmæti ákvarðana og greiðslna.

Grundvöll bótaréttar má endurskoða hvenær sem er og samræma bætur þeim breytingum sem orðið hafa á aðstæðum greiðsluþega. Leiki rökstuddur grunur á að bótaréttur sé ekki fyrir hendi er heimilt að fresta greiðslum tímabundið meðan mál er rannsakað frekar og stöðva greiðslur komi í ljós að bótaréttur sé ekki fyrir hendi. Um ofgreiðslur og vangreiðslur fer skv. 55. gr.

Leiki grunur á að bætur séu greiddar á grundvelli rangra eða villandi upplýsinga frá greiðsluþega er heimilt að afla upplýsinga frá öðrum aðilum sem ætla má að geti veitt upplýsingar er máli skipta í því skyni að leiðrétta bótageiðslur.

Komi í ljós að rangar, villandi eða ófullnægjandi upplýsingar hafi vísitandi verið veittar eða einstaklingur hafi látið hjá líða að veita nauðsynlegar upplýsingar í því skyni að njóta tryggingar eða fá óréttmætar greiðslur skal greiðsluþegi endurgreiða þá fjárhæð sem ofgreidd var að viðbættu 15% álagi.

j. (46. gr.)

C. Þagnarskylda og meðferð persónuupplýsinga.

Þagnarskylda og meðferð persónuupplýsinga.

Starfsfólki Tryggingastofnunar og þjónustustöðva hennar er bannað að viðlagðri ábyrgð eftir ákvæðum almennra hegningarlaga um brot í opinberu starfi að skýra frá upplýsingum sem það fær vitneskju um í starfi sínu og leynt eiga að fara. Þagnarskylda helst þótt látið sé af starfi.

Þagnarskyldan gildir einnig um stjórn Tryggingastofnunar og þá sem sinna verkefnum fyrir stofnunina en eru ekki starfsmenn hennar.

Við meðferð persónuupplýsinga sem aflað er skal Tryggingastofnun gæta þess að uppfyllt séu skilyrði laga um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga. Þá skal stofnunin jafnframt gæta ákvæða laga um sjúkraskrár eftir því sem við á.

k. (47. gr.)

Ákvæði þessa kafla eiga við um sjúkratryggingastofnunin vegna framkvæmdar á IV. kafla laga þessara, eftir því sem við á.

3. gr.

2.–5. mgr. 52. gr., 3. mgr. 53. gr. og 5. mgr. 55. gr. laganna falla brott.

II. KAFLI

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

4. gr.

Í stað „480.000 kr.“ í b-lið 1. mgr. 26. gr. laganna kemur: 1.315.200 kr.

5. gr.

Lög þessi öðlast gildi 1. júlí 2013.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

I. Inngangur.

Í kjölfar efnahagshrunsins haustið 2008 voru gerðar ýmsar breytingar á lögum um almannatryggingar og lögum um málefni aldraðra með lögum um ráðstafanir í ríkisfjármálum, nr. 70/2009, sem leiddu til aukinna tekjutenginga greiðslna almannatrygginga til aldraðra og öryrkja. Rétt er að draga þessar breytingar til baka í samræmi við stefnu stjórnarflokkanna og er þetta frumvarp fyrsta skrefið til þess. Í stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnar Framsóknarflokks og Sjálfstæðisflokks frá 22. maí 2013 er tekið fram að „skerðingar á frítekjumarki vegna atvinnutekna og fjármagnstekna aldraðra og öryrkja sem tóku gildi árið 2009 verði afturkallaðar“. Er þessu markmiði nýrrar ríkisstjórnar fylgt eftir í frumvarpi þessu hvað varðar atvinnutekjur eldri borgara og einnig dregið úr áhrifum lífeyrissjóðstekna á greiðslur til aldraðra og öryrkja. Auk þess er hafin vinna við afnám annarra skerðinga sem tóku gildi um mitt ár 2009. Það á m.a. við um lækkun skerðingarhlutfalls tekjutryggingar úr 45% í 38,35%.

Þá eru í frumvarpinu lagðar til breytingar á gildandi ákvæðum um réttindi borgaranna og skyldur þeirra í samskiptum við stjórnvöld og kveðið skýrar á um eftirlitshlutverk Tryggingastofnunar ríkisins.

II. Meginefni frumvarpsins.

Í frumvarpinu er kveðið á um hækkun frítekjumarka vegna atvinnutekna ellilífeyrisþega og afnám skerðingar grunnlífeyris vegna lífeyrissjóðstekna. Með frumvarpinu eru réttindi einstaklinga sem fá greiddan elli- og örorkulífeyri frá almannatryggingum og þeirra sem dvelja á dvalar- og hjúkrunarheimilum aukin þar sem áhrif annarra tekna sem lífeyrisþegar og heimilismenn kunna að hafa sér til framfærslu á greiðslur frá almannatryggingum minnka frá því sem nú er.

Þá er í frumvarpinu kveðið á um leiðbeiningar- og upplýsingaskyldu, eftirlit og meðferð persónuupplýsinga.

III. Samráð.

Við samningu frumvarpsins var haft samráð við Tryggingastofnun ríkisins sem annast framkvæmd laganna. Tryggingastofnun mat áhrif frumvarpsins á greiðslur almannatrygginga til einstakra hópa lífeyrisþega og á útgjöld ríkissjóðs. Þær niðurstöður höfðu áhrif á endanlega útfærslu frumvarpsins og fyrirhugaða gildistöku þess.

IV. Mat á áhrifum.

Frumvarpið varðar fyrst og fremst þá einstaklinga sem njóta nú þegar elli-, örorku- eða endurhæfingarlífeyris frá almannatryggingum. Verði frumvarpið að lögum hefur það áhrif til hækkunar á heildargreiðslum almannatrygginga til þeirra. Á móti kemur að sérstök uppbót til framfærslu lífeyrisþega sem hafa heildartekjur, að meðtöldum bótum almannatrygginga, undir ákvörððu viðmiði, mun lækka við það að aðrar tekjur þeirra hækka. Fjölgun lífeyrisþega og hækkunir á bótum til þeirra geta haft áhrif á rétt til annarra greiðslna, sérstaklega uppbætur vegna kostnaðar, t.d. vegna lyfja og reksturs bifreiða. Fjölgun þeirra sem fá lífeyrisgreiðslur frá almannatryggingum er ekki talin hafa áhrif hjá sjúkratryggingum þar sem greiðsluþátttaka í sjúkratryggingum miðast almennt við 67 ára aldur eða örorkumat.

Áætlað er að tæplega 7.000 eldri borgarar og öryrkjar munu fá hærri greiðslur verði frumvarpið að lögum, þar af tæplega 2.500 sem ekki hafa fengið greiðslur vegna annarra tekna og munu á ný öðlast rétt til greiðslna frá lífeyristryggingum almannatrygginga. Auk þess munu bætast við einstaklingar sem ekki hafa sótt um greiðslur á undanförunum árum vegna tekna en munu nú eiga rétt til greiðslna. Breytingarnar munu enn fremur leiða til lækkunar á kostnaðarþátttöku þeirra heimilismanna á dvalar- og hjúkrunarheimilum sem hafa atvinnutekjur.

Tilgangur með hækkun frítekjumarks gagnvart atvinnutekjum er fyrst og fremst sá að stuðla að aukinni atvinnuþátttöku eldri borgara, en talið er mikilvægt að fólki sé gert kleift að stunda atvinnu sem lengst til að auka lífsgæði þess og einnig til þess að draga úr því að vinnufært fólk hefji töku lífeyris snemma, m.a. vegna hækkandi aldurs og betri heilsu á efri árum. Vakti framkvæmdastjórn Evrópusambandsins m.a. athygli á þessu í skýrslu árið 2012 (e. White Paper: An Agenda for Adequate, Safe and Sustainable Pensions) og hvatti þjóðir til að greiða fyrir aukinni atvinnuþátttöku eldra fólks.

Talið er mikilvægt að einstaklingar sem hafa verið á vinnumarkaði geti tryggt sér betri lífeyrisréttindi með greiðslu í lífeyrissjóð en ef þeir hefðu verið utan vinnumarkaðar. Það styrkir undirstöður lífeyrissjóðakerfisins að fólk sjái ávinning af því að greiða í lífeyrissjóði og mun leiða til þess að lífeyrisþegar hefja í auknu mæli töku lífeyris úr lífeyrissjóðum. Aukin réttindi í lífeyrissjóðum munu því hafa áhrif á samspil lífeyrissjóða og almannatrygginga, hvort sem horft er til skemmri eða lengri tíma, enda leiða auknar greiðslur úr lífeyris-

sjóðum til hærri lífeyris til einstaklinga og draga úr útgjöldum almannatrygginga. Er stefnt að því að halda áfram á þeirri braut með því m.a. að draga úr hlutfalli þeirra tekna sem hafa áhrif á útreikning framfærsluuppbótar til tekjulágra lífeyrisþega.

Nauðsynlegt er talið að kveða skýrt á um réttindi borgaranna og skyldur þeirra í samskiptum við stjórnvöld í lögum, m.a. hvað varðar leiðbeiningar- og upplýsingaskyldu, meðferð persónuupplýsinga og þagnarskyldu. Áhrifin felast fyrst og fremst í auknu réttaröryggi borgaranna og skýrari ákvæðum um réttindi og skyldur. Þá eru ítarlegri ákvæði um eftirlitsskyldur Tryggingastofnunar talin stuðla að því að koma í veg fyrir rangar ákvarðanir, ofgreiðslur og sviksamlegt atferli. Aðrar þjóðir, t.d. Norðurlandþjóðir, hafa ítarlegri ákvæði og heimildir hvað varðar aðhald og eftirlit sem talin eru til þess fallin að auka tiltrú almennings á almannatryggingakerfinu og fela í sér betri nýtingu á almannafé. Krafa er um að farið sé með fjármagn hins opinbera í samræmi við lög og reglur og til að svo megi vera er talið mikilvægt að opinberar stofnanir, þar á meðal Tryggingastofnun, hafi nægjanlegar heimildir til upplýsingaöflunar. Hefur Ríkisendurskoðun m.a. bent á þetta í nýlegri skýrslu sinni um eftirlit Tryggingastofnunar ríkisins með bótagreiðslum.

Ekki verður séð að frumvarpið hafi bein áhrif á jafnrétti kynjanna, en sömu skilyrði gilda fyrir karla og konur gagnvart réttindum úr almannatryggingum, t.d. bæði hvað varðar aldur og tekjuviðmið. Konur eru nú 58% þeirra sem fá greiddan ellilífeyri og 62% þeirra sem fá greiddan örorkulífeyri frá almannatryggingum og hefur hlutfallið verið nokkuð stöðugt frá árinu 2009 en karlkyns ellilífeyrisþegum fækkaði meira en kvenkyns ellilífeyrisþegum á árinu 2009. Gert er ráð fyrir að frumvarpið muni leiða til fjölgunar þeirra sem fá greiðslur og eru karlar þar í meiri hluta. Ekki er talið að frumvarpið sé til þess fallið að hafa áhrif á möguleika einstaklinga eða fyrirtækja til að hafa samskipti þvert á norræn landamæri. Þá er ekki búist við því að frumvarpið hafi neikvæð fjárhagsleg áhrif á sveitarfélög, enda hefur frumvarpið aðallega þau áhrif að greiðslur til lífeyrisþega munu hækka. Frumvarpið hefur áhrif á fjárhag ríkisins og í kostnaðarumsögn fjármála- og efnahagsráðuneytis er nánar fjallað um þau áhrif.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Lagt er til að gerðar verði breytingar á 16. gr. almannatryggingalaga sem kveður m.a. á um skilgreiningu tekna, frítekjumörk og hvaða tekjur skuli ekki teljast með sem tekjur við útreikning tekjutengdra bóta.

Í a-lið er gert ráð fyrir að við útreikning á fjárhæð tekjutryggingar verði frítekjumark vegna atvinnutekna ellilífeyrisþega 1.315.200 kr. á ári sem samsvarar 109.600 kr. á mánuði. Fari atvinnutekjur ellilífeyrisþega yfir þá fjárhæð mun sú fjárhæð sem umfram er hafa áhrif til lækkunar tekjutryggingar samkvæmt nánari ákvæðum laganna. Frítekjumark þetta var innleitt með lögum nr. 166/2006 og tók gildi 1. janúar 2007 og nam þá 300.000 kr. á ári. Hinn 1. júlí sama ár var sú breyting gerð með lögum nr. 105/2007 að atvinnutekjur ellilífeyrisþega, 70 ára og eldri, höfðu engin áhrif á útreikning tekjutengdra bóta almannatrygginga. Frítekjumark 67–69 ára ellilífeyrisþega var síðan hækkað í 1.200.000 kr. með lögum nr. 17/2008 og tók sú breyting gildi 1. júlí það ár. Með lögum nr. 173/2008, um ráðstafanir í ríkisfjármálum, sem tóku gildi 1. janúar 2009 var frítekjumarkið einnig látið gilda um atvinnutekjur ellilífeyrisþega 70 ára og eldri og frá sama tíma var það hækkað um 9,6% samhliða hækkun fjárhæða almannatrygginga og varð 1.315.200 kr. á ári. Frítekjumarkið var síðan lækkað í 480.000 kr. á ári með lögum nr. 70/2009, um ráðstafanir í ríkisfjármálum, sem öðluðust gildi

1. júlí 2009 og hefur haldist óbreytt síðan. Í frumvarpi þessu er lagt til að frítekjumark vegna atvinnutekna ellilífeyrisþega hækki á ný og verði 1.315.200 kr. á ári. Er það sama frítekjumark og gildir gagnvart atvinnutekjum örorkulífeyrisþega, en kveðið er á um það í 14. tölul. ákvæðis til bráðabirgða í lögnum.

Í b-lið er lagt til að greiðslur úr skyldubundnum atvinnutengdum lífeyrissjóðum hafi ekki lengur áhrif á greiðslur elli- og örorkulífeyris (svokallaðs grunnlífeyris). Sú breyting var gerð með lögum nr. 70/2009, um ráðstafanir í ríkisfjármálum, að lífeyrissjóðstekjur töldust framvegis til tekna við útreikning elli- og örorkulífeyrisins frá 1. júlí það ár en áður höfðu aðeins atvinnu- og fjármagnstekjur haft áhrif til lækkunar við útreikning þeirra bótaflokka. Það varð til þess að greiðslur almannatrygginga til 5.210 ellilífeyrisþega og 540 örorkulífeyrisþega lækkuðu eða féllu niður þar sem heildartekjur þeirra fóru þá yfir viðmiðunartekjumörk tekjutengdra bóta samkvæmt nýju reglunum. Með sömu lögum var jafnframt sett sérstakt frítekjumark gagnvart lífeyrissjóðstekjum við útreikning tekjutryggingar og heimilisuppbótar, 120.000 kr. á ári, en ekki verður hróflað við því nú.

Í c-lið eru lagðar til breytingar varðandi framsetningu málsgreinarinnar í samræmi við b-lið.

Um 2. gr.

Nýr kafli, V. kafli, bætist við löginn þar sem fjallað er skýrar og ítarlegar en í gildandi lögum um leiðbeiningar og rannsóknarskyldu, upplýsingaskyldu, eftirlitsheimildir Tryggingastofnunar, þagnarskyldu og meðferð persónuupplýsinga. Lagðar eru til nýjar greinar í liðum a–k sem gert er ráð fyrir að komi í stað 2.–5. mgr. 52. gr. og 5. mgr. 55. gr. gildandi laga.

Um a-lið.

Í ákvæðinu er kveðið á um leiðbeiningarskyldu Tryggingastofnunar. 1. másl. ákvæðisins er efnislega samhljóða 1. og 2. másl. 4. mgr. 52. gr. núgildandi laga en hér er þó lagt til að orðin „til hlítar“ falli brott enda er stofnuninni eftir sem áður skylt að kynna sér aðstæður umsækjanda og greiðsluþega eins og kostur er. Þá er lagt til að leiðbeiningarskylda stofnunarinnar verði rýmkuð á þann hátt að nú sé stofnuninni ekki eingöngu skylt að gera umsækjanda og bótaþega grein fyrir rétti þeirra samkvæmt lögum um almannatryggingar heldur einnig öllum öðrum lögum sem stofnunin starfar eftir, t.d. barnalögum.

2. og 3. másl. 1. mgr. ákvæðisins eru nýmæli. Í 2. másl. er kveðið á um að stofnuninni sé skylt að skoða stöðu og réttindi umsækjanda eða bótaþega í heild. Er þetta m.a. gert til að koma í veg fyrir að umsækjandi eða bótaþegi fari á mis við réttindi sem hann gæti átt tilkall til. Þá er kveðið á um að stofnunin skuli leiðbeina umsækjanda um réttarstöðu hans, þau gögn sem þurfa að fylgja umsókn sem og framhald málsins.

2. mgr. er einnig nýmæli en þar er kveðið á um að berist erindi sem ekki varðar starfssvið Tryggingastofnunar skuli það framsent á réttan stað svo fljótt sem auðið er og viðkomandi leiðbeint eftir því sem unnt er. Slík leiðbeining getur m.a. falið í sér ráðgjöf um hvert umsækjandi eða annar aðili geti leitað með erindi sitt, en getur að sjálfsgöðu ekki falið í sér ráðgjöf varðandi réttindi sem heyra undir önnur stjórnvöld eða aðrar stofnanir. Er það talið vera í samræmi við 7. gr. stjórnsýslulaga um að stjórnvald skuli veita þeim sem til þess leita nauðsynlega aðstoð og leiðbeiningar varðandi þau mál sem snerta starfssvið þess.

Um b-lið.

Ákvæðið er nýmæli en í því er kveðið á um rannsóknarskyldu Tryggingastofnunar áður en ákvörðun er tekin um bótarétt. Ákvæðið er í samræmi við 10. gr. stjórnsýslulaga.

Um c-lið.

Ákvæðið er efnislega samhljóða 1. másl. 2. mgr. 52. gr. gildandi laga en hefur verið umorðað til þess að gera það skýrara. Þá er einnig lagt til að tekið verði upp í lögin að umsækjanda og bótaþega sé skylt að taka þátt í meðferð máls til þess leggja áherslu á mikilvægi þess að þeim beri að taka virkan þátt í meðferð mála sinna hjá stofnuninni, einkum með því að veita þær upplýsingar sem taldar eru nauðsynlegar til þess að hægt sé að taka ákvarðanir um bótarétt, fjárhæð bóta, greiðslur og endurskoðun þeirra.

Í 2. másl. 2. mgr. 52. gr. gildandi laga er kveðið á um að maka umsækjanda og bótaþega sé skylt að veita upplýsingar um sig ef þær kunna að hafa áhrif á fjárhæð bóta. Hér er lagt til í 2. mgr. ákvæðisins að ákvæði um upplýsingaskyldu skuli gilda um maka bótaþega og umsækjanda eftir því sem við getur átt, en þörf fyrir slíkar upplýsingar frá maka hefur þó minnkað umtalsvert þar sem tekjur maka hafa nú mun minna vægi en áður.

Um d-lið.

1. mgr. er byggð á 3. másl. 2. mgr. 52. gr. gildandi laga en með breyttu orðalagi.

Fyrri máslíður 2. mgr. er efnislega samhljóða 5. másl. 2. mgr. 52. gr. gildandi laga. Í síðari máslíð ákvæðisins er gert ráð fyrir að upplýsingaskyldan gildi einnig um tekjur sambýlisfólks ef skilyrði í 3. mgr. 62. gr. laga um tekjuskatt fyrir samsköttun eru uppfyllt. Að öðrum kosti á upplýsingaskylda um tekjur sambýlisaðila ekki við enda ekki gert ráð fyrir að tekjur sambýlisaðila hafi nein áhrif á útreikning bóta þegar svo háttar til.

3. mgr. er samhljóða 7. másl. 2. mgr. 52. gr. gildandi laga. Ákvæðið er í samræmi við framkvæmd Tryggingastofnunar, en eðli málsins samkvæmt er stofnuninni nauðsynlegt að hafa tiltækar upplýsingar um tekjur umsækjanda og bótaþega þegar um er að ræða tekjutengdar bætur. Í upphafi þarf að afla samþykkis umsækjanda og er það gert á umsóknareyðublaði þar sem umsækjandi heimilar stofnuninni að afla upplýsinga um tekjur sínar. Hjá þeim sem þegar þiggja tekjutengdar bætur frá stofnuninni liggur samþykkið fyrir þannig að ekki þarf að leita þess nema einu sinni. Stofnunin fær upplýsingar yfirleitt sendar með raf-rænum hætti þótt upplýsingar berist einnig skriflega frá umsækjendum.

Um e-lið.

Ákvæðið er efnislega samhljóða 3. mgr. 52. gr. gildandi laga en hér er einnig lagt til að Tryggingastofnun skuli gera umsækjanda eða bótaþega grein fyrir afleiðingum þess ef áskorun um að veita upplýsingarnar er virt að vettugi. Er talið mikilvægt að stofnunin geri viðkomandi skýra grein fyrir afleiðingum þessa, þ.e. að viðkomandi firri sig tímabundið rétti til bóta.

Um f-lið.

Ákvæðið er efnislega samhljóða 5. mgr. 52. gr. gildandi laga en hér er lagt til að vísað verði í lög um sjúkraskrár. Hvað meðferð persónuupplýsinga varðar þá vísast til þess sem segir um j-lið.

Um g-lið.

1. mgr. er nýmæli en þar er gert ráð fyrir að þær stofnanir og fyrirtæki sem búa yfir upplýsingum, sem geta haft áhrif á rétt til greiðslna eða fjárhæðir þeirra samkvæmt lögum, skuli láta Tryggingastofnun í té upplýsingar sem nauðsynlegar eru við framkvæmd laganna. Stofnuninni er nauðsynlegt að geta aflað upplýsinga frá þeim aðilum sem taldir eru upp í greininni til að geta sinnt hlutverki sínu, en eðli máls samkvæmt eru margir aðilar sem búa yfir slíkum upplýsingum. Í d-lið (40. gr.) er sérstaklega kveðið á um öflun upplýsinga um tekjur en ýmsar aðrar upplýsingar geta verið nauðsynlegar, t.d. vegna mats á framkvæmd við innheimtu ofgreiddra bóta þar sem m.a. er tekið mið af eignum viðkomandi. Heimildir þykja of takmarkaðar í gildandi lögum og er því lagt til að þær verði rýmkaðar og er í því sambandi horft til 4. mgr. 9. gr. laga nr. 54/2006, um atvinnuleysistryggingar, og 55. gr. laga nr. 96/2002, um útlendinga. Tekið er skýrt fram að gert er ráð fyrir að upplýsingarnar séu nægjanlegar og viðeigandi og ekki umfram það sem nauðsynlegt er til að unnt sé að framfylgja ákvæðum laganna. Einnig er mikilvægt að hafa í huga þagnarskyldu starfsmanna stofnunarinnar og áréttað að við meðferð persónuupplýsinga sem aflað er skuli stofnunin gæta þess að uppfyllt séu skilyrði laga um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga.

2. mgr. er efnislega samhljóða 4. málsl. 2. mgr. 52. gr. gildandi laga en þó er gert ráð fyrir þeirri breytingu að stofnanirnar skuli skiptast á þeim upplýsingum sem taldar eru nauðsynlegar við framkvæmd laganna.

Um h-lið.

Ákvæðið er nýmæli og á sér fyrirmynd í ákvæði 94. gr. laga um tekjuskatt, nr. 90/2003, en nauðsynlegt þykir vegna eftirlitshlutverks Tryggingastofnunar að stofnunin fái sem greiðastan aðgang að þeim gögnum og upplýsingum er varða bætur og greiðslur og þá ókeypis og í því formi sem hún óskar eftir. Er ákvæðinu fyrst og fremst ætlað að taka til bótaþega og umsækjanda en einnig til opinberra aðila og heilbrigðisstarfsmanna sem veitt geta upplýsingarnar. Þá er það tekið fram sérstaklega að þetta breyti ekki 20. gr. laga um Þjóðskrá og almannaskráningu, nr. 54/1962, sem kveður á um að Tryggingastofnun ríkisins standi straum af árlegum kostnaði við rekstur Þjóðskrár Íslands að $\frac{1}{10}$ hluta. Ekki er heldur gert ráð fyrir að breyting verði á núverandi framkvæmd að því er varðar læknisvottorð, t.d. í tengslum við mat á örorku.

Um i-lið.

Í greininni er kveðið á um eftirlitshlutverk Tryggingastofnunar. Stofnunin hefur þegar eftirlit til muna en rétt þykir að skerpa á því í lögum að stofnunin hafi eftirlitshlutverki að gegna. Ekki er um nýtt hlutverk að ræða heldur lögfestingu á því sem eðlilegt getur talist, þ.e. að stofnunin skuli á hverjum tíma sannreyna réttmæti bóta og greiðslna, en stofnunin ráðstafar árlega stórum hluta fjárlaga. Eðlilegt verður að teljast að hún geti sannreynt áreiðanleika gagna í þágu eftirlits.

1. mgr. er nýmæli þar sem fjallað er um reglubundið eftirlit af hálfu Tryggingastofnunar og lagt til að kveðið verði á um skyldu stofnunarinnar til að sannreyna reglubundið réttmæti bóta og greiðslna og upplýsinga sem ákvörðun um réttindi byggjast á. Segir jafnframt að Tryggingastofnun sé heimilt í þágu eftirlits að óska eftir öllum gögnum sem talin eru nauðsynleg til að sannreyna réttmæti ákvarðana og greiðslna. Hvað varðar upplýsingar sem ákvörðun um réttindi byggist á má hér nefna t.d. búsetu. Tryggingastofnun greiðir bætur á grundvelli lögheimilisskráningar og því er afar mikilvægt að stofnunin hafi réttar upplýsingar

um búsetu til þess að geta greitt réttar bætur. Mikilvægt er að stofnunin geti sannreynt að upplýsingar, m.a. um búsetu bótaþega/umsækjanda eða þeirra sem safna réttindum til töku lífeyris á grundvelli búsetu, séu réttar. Er þá bæði átt við búsetu á Íslandi og í öðrum löndum.

Í 2. mgr. er fjallað um endurskoðun á grundvelli bótaréttar og samræmingu bóta við áorðnar breytingar. 1. málsl. 2. mgr. er samhljóða 3. mgr. 53. gr. gildandi laga. Því er bætt við ákvæðið að heimilt sé, þegar rökstuddur grunur leikur á því að bótaréttur sé ekki fyrir hendi, að fresta greiðslum tímabundið meðan mál er rannsakað frekar. Í þessum tilvikum ber að flýta málsmeðferð svo sem kostur er og gæta meginreglna stjórnslulaga, svo sem um meðalhóf. Þá er bætt við ákvæði um að komi í ljós að bótaréttur sé ekki fyrir hendi skuli stöðva greiðslur og að um ofgreiðslur og vangreiðslur fari skv. 55. gr.

Ákvæði 3. mgr. er nýmæli. Þar er fjallað um þau tilvik þegar grunur leikur á að bætur séu greiddar á grundvelli rangra eða villandi upplýsinga. Er átt við allar þær aðstæður sem haft geta áhrif á rétt til bóta eða fjárhæðir bóta, t.d. hjúskaparstöðu, búsetu eða búsetutíma, tekjur o.fl. Kveðið er á um heimild Tryggingastofnunar til að afla upplýsinga ef grunur leikur á að verið sé að greiða út bætur á grundvelli rangra upplýsinga. Í því skyni getur reynst nauðsynlegt að afla upplýsinga frá öðrum aðilum um aðstæður bótaþega, en hér er sérstaklega átt við aðra aðila en þá sem skyldugir eru til að veita upplýsingar.

Í 4. mgr. er fjallað um þau tilvik þegar greiðslur hafa átt sér stað vegna vísitandi rangra eða ófullnægjandi upplýsingagjafar eða upplýsingaskorts. Í þeim tilvikum er lagt til að hin ofgreidda fjárhæð skuli endurgreidd að viðbættu 15% álagi. Kemur það í stað 5. mgr. 55. gr. gildandi laga þar sem kveðið er á um greiðslu dráttarvaxta ef um sviksamlegt atferli er að ræða og er sú breyting í samræmi við 2. mgr. 39. gr. laga nr. 54/2006, um atvinnuleysistryggingar, og 17. gr. laga nr. 138/1997, um húsaleigubætur. Hér er þó aðeins gert ráð fyrir álagi á hina ofgreiddu fjárhæð ef um sviksamlegt atferli móttakanda greiðslanna er að ræða. Tryggingastofnun er eftir sem áður heimilt að kæra mál til lögreglu.

Um j-lið.

Í 1. mgr. er kveðið á um þagnarskyldu starfsfólks Tryggingastofnunar og þjónustustöðva hennar. Greinin er efnislega samhljóða 4. mgr. 52. gr. gildandi laga en kveðið er ítarlegar á um þau atriði. Tryggingastofnun fer með mjög viðkvæmar upplýsingar og því mikilvægt að starfsfólk sé vel upplýst um þagnarskyldu sína og þá ábyrgð sem því fylgir að skýra frá upplýsingum sem það fær vitneskju um í starfi sínu og leynt eiga að fara.

2. mgr. er nýmæli þar sem fram kemur að þagnarskyldan eigi einnig við um stjórn stofnunarinnar og þá sem sinna verkefnum fyrir stofnunina. Hér geta t.d. átt í hlut verktakar sem vinna að upplýsingatækniverkefnum fyrir stofnunina.

3. mgr. er efnislega samhljóða lokamálslið 5. mgr. 52. gr. gildandi laga.

Um k-lið.

Þar sem lög um almannatryggingar taka bæði til lífeyristrygginga og slysatrygginga er þess sérstaklega getið að ákvæði IV. kafla eigi, eftir því sem við á, við um sjúkratryggingastofnunina vegna framkvæmdar á slysatryggingakafla almannatryggingalaga.

Um 3. gr.

Gert er ráð fyrir að V. kafla laganna, sbr. 2. gr., komi í stað 2.–5. mgr. 52. gr., 3. mgr. 53. gr. og 5. mgr. 55. gr. laganna.

Um 4. gr.

Hér eru lagðar til efnislega sömu breytingar hvað varðar útreikning á þátttöku heimilismanna á dvalar- og hjúkrunarheimilum í greiðslu dvalarkostnaðar og gert er ráð fyrir í 1. gr. frumvarpsins varðandi útreikning bóta lífeyrstrygginga almannatrygginga. Tekjur samkvæmt lögum um málefni aldraðra eru skilgreindar í 26. gr. laganna, en þar er m.a. kveðið á um áhrif atvinnutekna við útreikning á þátttöku í greiðslu dvalarkostnaðar. Er því gert ráð fyrir sams konar breytingum og lagðar eru til í lögum um almannatryggingar sem varða hækkun frítekjumarks vegna tekna af atvinnu.

Um 5. gr.

Ákvæðið þarfnast ekki skýringa.

Fylgiskjal.

*Fjármála- og efnahagsráðuneyti,
skrifstofa opinberra fjármála:*

Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum um almannatryggingar, nr. 100/2007, og lögum um málefni aldraðra, nr. 125/1999, með síðari breytingum (frítekjumörk, tekjutengingar og eftirlitsheimildir).

Með frumvarpinu eru lagðar til breytingar á lögum um almannatryggingar og lögum um málefni aldraðra sem fela í sér aukin bótaréttindi elli- og örorkulífeyrisþega með hærri greiðslum úr ríkissjóði. Breytingar frumvarpsins snúa einkum að því að afturkalla kerfisbreytingar sem gerðar voru á árinu 2009 á bótaréttindum lífeyrisþega í aðhaldsskyni til að bregðast við aðsteðjandi vanda í ríkisfjármálum vegna mikils tekjufalls ríkissjóðs í kjölfar falls bankanna haustið 2008. Þær aðhaldsráðstafanir fólu að stórum hluta í sér að fallið var frá auknum lífeyrisréttindum úr opinbera almannatryggingakerfinu sem veitt voru á grundvelli ákvarðana stjórnvalda árið 2007, með gildistöku á árinu 2008 eða í byrjun árs 2009, en bótaþegar höfðu ekki haft fram að því. Breytingarnar sem lagðar eru til í frumvarpinu snúa að því að afturkalla tvær af þessum ráðstöfunum, auk þess sem ein veigamikil ráðstöfun rennur úr gildi þar sem ekki er gert er ráð fyrir að hún verði framlengd. Í frumvarpinu eru einnig ný lagaákvæði varðandi hlutverk og eftirlitsheimildir Tryggingastofnunar ríkisins (TR).

Í frumvarpinu er í fyrsta lagi lagt til að frítekjumark ellilífeyrisþega vegna atvinnutekna verði hækkað úr 40.000 kr. á mánuði (480.000 kr. á ári) í 109.600 kr. á mánuði (1.315.200 kr. á ári). Gert er ráð fyrir að sú breyting taki gildi 1. júlí 2013 og er áætlað að útgjaldaaukning ríkissjóðs vegna hennar nemi um 300 m.kr. á ársgrundvelli en 150 m.kr. á árinu 2013. Frítekjumark vegna atvinnutekna ellilífeyrisþega var veitt í fyrsta sinn 1. janúar 2007 og nam þá 25.000 kr. á mánuði (300.000 kr. á ári). Þann 1. júlí sama ár var ákveðið að atvinnutekjur ellilífeyrisþega 70 ára og eldri mundu engin áhrif hafa á útreikning tekjutengdra bóta almannatrygginga. Frá og með 1. júlí 2008 var svo frítekjumarkið hækkað fyrir ellilífeyrisþega á aldrinum 67–69 ára í 100.000 kr. á mánuði (1.200.000 kr. ári) en frá og með 1. janúar 2009 var ákveðið að frítekjumarkið gildi einnig fyrir ellilífeyrisþega 70 ára og eldri og var það hækkað í 109.600 kr. á mánuði (1.315.200 kr. á ári). Sem liður í því að aðlaga

ríkisfjármálin gerbreyttum aðstæðum eftir fall fjármálakerfisins haustið 2008 var ákveðið aðeins hálfu ári síðar að lækka frítekjumarkið í 40.000 kr. á mánuði (480.000 kr. á ári) og hefur það haldist óbreytt síðan. Frumvarpið felur því í sér afturköllun á þessari aðhaldsráðstöfun sem tók gildi um mitt ár 2009 en þá hafði þetta háa frítekjumark einungis verið í gildi um skamma hríð. Efnislega er lögð til sama breyting á lögum um málefni aldraðra við útreikning á þátttöku í greiðslu dvalarkostnaðar aldraðra á dvalar- og hjúkrunarheimilum. TR hefur ekki lokið mati á því hver áhrif þessara breytinga verða á þátttöku heimilismanna á dvalar- og hjúkrunarheimilum en ekki er talið að um háar fjárhæðir verði um að ræða.

Í öðru lagi er lagt til að lífeyrissjóðstekjur skerði ekki lengur grunnlífeyri elli- og örorkulífeyrisþega. Gert er ráð fyrir að breytingin taki gildi 1. júlí 2013 og að útgjaldaaukning vegna hennar nemi um 1,4 mia. kr. á ársgrundvelli en um 700 m.kr. á árinu 2013. Í ljósi erfiðrar stöðu ríkissjóðs var gerð sú breyting á bótaréttindum almannatrygginga 1. júlí 2009 að lífeyrissjóðstekjur skyldu skerða grunnlífeyri elli- og örorkulífeyrisþega en fram að þeim tíma höfðu einungis atvinnu- og fjármagnstekjur skert grunnlífeyrinn. Þessi breyting felur því í sér afturköllun á þeirri aðhaldsráðstöfun frá árinu 2009.

Þá eru í þriðja lagi lagðar til breytingar á ýmsum ákvæðum er varða starfsemi TR, svo sem leiðbeiningar- og rannsóknarskyldu stofnunarinnar auk þess sem skerpt er á eftirlitshlutverki hennar og það lögfest. Gildistaka þeirra ákvæða er 1. júlí 2013 samkvæmt frumvarpinu. Eins og fram kemur í greinargerð frumvarpsins þá er hér ekki um að ræða nýtt hlutverk stofnunarinnar heldur lögfestingu á eðlilegri eftirlitsstarfsemi hennar. Af þeim sökum er ekki gert ráð fyrir að lögleiðing þessara ákvæða hafi teljandi áhrif á útgjöld ríkissjóðs heldur ráðist það fremur af stefnu og áherslum velferðarráðuneytisins hvað varðar eftirlit með bótasvikum og þeim fjármunum sem varið verður til þess í fjárlögum. Í þessu sambandi er rétt að nefna að í tilefni af þessum áformum, auk ábendinga Ríkisendurskoðunar um að efla þurfi eftirlit stofnunarinnar með bótasvikum, hafa komið fram tillögur um talsverða hækkun framlaga til TR á næsta ári. Á mótí þeirri útgjaldaaukningu er gert ráð fyrir að útgjöld tiltekinnna bótaflokka almannatrygginga lækki um jafnháa fjárhæð og telst það vera fremur varfærin áætlun stofnunarinnar á þeim ávinningi sem kann að nást með auknu eftirliti. Gangi þetta eftir munu nettóútgjöld ríkissjóðs því ekki aukast.

Í greinargerð frumvarpsins er vísað til þess að með því sé verið að fylgja eftir markmiðum í stefnuyfirlýsingu núverandi ríkisstjórnar um að afturkalla skerðingar á frítekjumarki vegna atvinnutekna og fjármagnstekna aldraðra og öryrkja sem tóku gildi árið 2009. Frumvarpið gengur hins vegar lengra í breytingum en fram kemur í stefnuyfirlýsingunni þar sem einnig er lagt til að lífeyrissjóðstekjur skerði ekki lengur grunnlífeyri. Einnig er rétt að taka fram að einungis frítekjumark vegna atvinnutekna aldraðra var skert á árinu 2009 en ekki frítekjumark fjármagnstekna.

Í greinargerð með frumvarpinu er einnig vikið að því að hafin sé vinna við að afnema aðrar skerðingar á bótaréttindum sem tóku gildi um mitt ár 2009. Þar á meðal er vísað til tekjutengingar tekjutryggingar en með bráðabirgðaákvæði á árinu 2009 var hlutfall hennar hækkað úr 38,35% í 45% og að óbreyttum lögum fellur það ákvæði niður í árslok 2013. Þess skal getið að tekjutengingarhlutfallið var lengi vel 45% og það var ekki fyrr en á árunum 2007 og 2008 sem það var lækkað í 38,35% í tveimur skrefum. Var það hluti af auknum kjarabótum til elli- og örorkulífeyrisþega á þeim tíma sem reyndust hins vegar ekki vera reistar á traustum tekjugrunni eins og síðar kom í ljós. Í forsendum ríkisfjármálaáætlunar sem stjórnvöld hafa fylgt undanfarin ár í samstarfsáætlun með Alþjóðagjaldeyrissjóðnum hefur verið gengið út frá því að þessi tekjutenging yrði framlengd eða gerð varanleg eða að gerðar

væru jafngildar ráðstafanir, enda mundi afkoma ríkissjóðs annars versna sem þessu næmi. Í þessu frumvarpi eru ekki lagðar til slíkar ráðstafanir sem mundu afstýra því að þessi breyting á bótakerfinu gangi til baka en áætlað er að það hafi í för með sér að útgjöld ríkissjóðs muni aukast um nálægt 3 mia. kr. á ársgrundvelli. Við mat á áformuðum breytingum á almannatryggingakerfinu í tengslum við horfur í ríkisfjármálum þarf að hafa þetta samhengi í huga og þar með að þessi útgjaldaaukning mun koma til viðbótar við þau áhrif sem leiðir beint af frumvarpinu þannig að samanlögð hækkun þessara lífeyrisgreiðslna um næstu áramót mun að óbreyttu nema alls um 4,7 mia. kr.

Varðandi áform um afnám annarra skerðinga sem tóku gildi um mitt ár 2009 þá liggur ekki fyrir að hálfu velferðarráðuneytisins um hvaða ráðstafanir þar er að ræða né hvort slíkar tillögur gætu tekið til þess hvernig þeim málum verði skipað í fjárlagafrumvarpi fyrir árið 2014. Þá er einnig rétt að vekja athygli á því að í lögum um almannatryggingar og lögum um félagslega aðstoð eru tvö önnur bráðabirgðaákvæði sem að óbreyttu falla úr gildi í árslok 2013. Annars vegar er um að ræða tímabundna hækkun á frítekjumarki atvinnutekna vegna örorkulífeyrisþega úr 27.400 kr. á mánuði (328.800 kr. á ári) í 109.600 á mánuði (1.315.200 á ári), en þar var tekið mið af því frítekjumarki fyrir ellilífeyrisþega sem lagt er til að verði endurvakið í þessu frumvarpi. Hins vegar er bráðabirgðaákvæði um að greiðslur örorkulífeyris, örorkustyrks, aldurstengdrar örorkuuppbótar og tekjutryggingar lækki ekki á tímabilinu 1. janúar 2011 til og með 31. desember 2013 vegna almennra hækkana á örorkulífeyri úr lífeyrissjóðum. Við vinnslu umsagnarinnar var leitað eftir áformum af hálfu velferðarráðuneytisins varðandi þessi ákvæði sem falla að óbreyttu úr gildi um næstu áramót en afstaða til þess liggur ekki fyrir. Því er hér gert ráð fyrir því í þessari umsögn, líkt og miðað hefur verið við í áætlun um ríkisfjármálin, að þessi ákvæði verði framlengd og hafi því ekki áhrif á útgjöld ríkissjóðs. Ljóst er að hafa verður fyrirvara á þessum forsendum útgjaldamatsins sem og á því að boðuð afturköllun á fleiri aðhaldsráðstöfunum í þessum málaflokki kunni að leiða til þess að afkoma ríkisfjármála versni enn frekar.

Vegna þeirra áformuðu breytinga sem lagðar eru til á bótaréttindum elli- og örorkulífeyrisþega í frumvarpinu er ástæða til að rifja upp að á árinu 2008 var hrint í framkvæmd miklum breytingum á almannatryggingakerfinu með það fyrir augum að bæta kjör aldraðra og öryrkja. Þær hækkanir á bótaréttindum kostuðu ríkissjóð verulega fjármuni og var þeim ekki mætt með sérstakri tekjuöflun. Við endurmat á stöðu ríkisfjármála í kjölfar hruns bankakerfisins í október 2008 varð ljóst að forsendur fyrir þessum kjarabótum og margvíslegum öðrum nýjum og auknum verkefnum voru brostnar. Óhjákvæmilegt var talið að stíga skref til baka við þær gjörbreyttu aðstæður sem við blöstu og grípa til nauðsynlegra aðhaldsráðstafana, þ.m.t. gagnvart útgjöldum vegna elli- og örorkulífeyrisþega, enda eru tilfærsluframlög lífeyristrygginga og félagslegra bóta mjög veigamikill þáttur í útgjöldum ríkissjóðs, eða alls nálægt 75 mia. kr. á ári. Þær aðhaldsráðstafanir sem ráðist var í árið 2009 voru þáttur í áætlun þáverandi stjórnvalda um að ná jöfnuði í ríkisfjármálum með það að markmiði að draga úr skulda- og vaxtabyrði ríkissjóðs. Þrátt fyrir að einstakar aðhaldsráðstafanir hafi verið lögfestar tímabundið þá var ljóst að taka þurfti á viðvarandi vanda í afkomu ríkissjóðs með varanlegum hætti. Því hefur verið gert ráð fyrir því í ríkisfjármálaáætlun stjórnvalda til þessa að um varanlegar aðhaldsráðstafanir hafi verið að ræða eða að gripið yrði til annarra sambærilegra aðgerða í staðinn. Engar slíkar mótvægisráðstafanir eru lagðar til í þessu frumvarpi og ekki höfðu heldur komið fram slíkar áætlanir af hálfu fyrri ríkisstjórnar.

Í þessu samhengi er einnig ástæða til að vekja athygli á því að við aðhaldsráðstafanir undanfarinna ára hafa skerðingar á tilfærsluútgjöldum almannatrygginga verið tiltölulega

vægari en í öðrum málaflokkum en á móti hefur verið gripið til mun meiri ráðstafana í framkvæmdum ríkisins og í rekstrarútgjöldum. Með því var unnt að draga úr áhrifum kreppunnar á lífskjör þeirra bótaþega sem eru efnaminni og hafa síður aðstöðu til að auka framfærslutekjur sínar. Hins vegar er ljóst að framkvæmdum ríkisins, t.d. í innviðum, verður ekki haldið á svo lágu stigi til lengri tíma lítið án þess að rýra verðmæti fasteigna og innviða og að aftur mun þurfa að hefja uppbyggingu mannvirkja. Afkoma ríkissjóðs mun því að líkindum versna aftur áður en langt um líður sem nemur hækkun á framkvæmdastiginu og þar með verður ríkissjóður í ennþá erfiðari stöðu til að taka einnig á sig vaxandi tilfærsluútgjöld lífeyrskerfisins sem frumvarpið felur í sér.

Áhrif frumvarpsins á útgjöld ríkissjóðs.

TR hefur áætlað að samanlagt muni bein áhrif af breytingum frumvarpsins auka útgjöld ríkissjóðs um rúmlega 1,7 mia. kr. á ársgrundvelli þegar þær eru að fullu komnar til framkvæmda líkt og sjá má í töflu 1. Miðað við gildistöku breytinganna samkvæmt frumvarpinu er áætlað að útgjaldaaukning á yfirstandandi ári nemi um 850 m.kr. Þá er gert ráð fyrir að til falli einskiptiskostnaður á yfirstandandi ári í starfsemi TR, svo sem vegna útsendingar á bréfum og vegna yfirferðar á greiðsluáætlunum, og er áætlað að þau útgjöld nemi 3–5 m.kr. Til viðbótar við framangreind atriði munu einhverjir ellilífeyrisþegar, sem í dag falla utan kerfisins sökum tekjutengingar, fá aftur greiðslur úr almannatryggingakerfinu og auka þannig útgjöld ríkissjóðs enn frekar. Samkvæmt upplýsingum frá TR ríkir óvissa um hversu stóran hóp gæti verið að ræða en um 4.700 ellilífeyrisþegar standa í dag utan kerfisins. Þó má reikna með því að þeir einstaklingar sem komi inn í kerfið fái ekki jafnháar bætur og þeir sem nú eru innan kerfisins þar sem þeir hafa væntanlega umtalsverðar aðrar tekjur sem höfðu áður skert bætur almannatrygginga. Við gerð umsagnarinnar lágu ekki fyrir upplýsingar um það hver áhrif breytinga frumvarpsins eru á þátttöku heimilismanna á dvalar- og hjúkrunarheimilum í greiðslu dvalarkostnaðar.

Tafla 1: Væntanlegar breytingar á útgjöldum almannatrygginga.

| Breyting | Kemur til framkvæmda | Útgjöld á ársgrundv. (m.kr.) | Útgjöld 2013 (m.kr.) |
|---|-----------------------------|-------------------------------------|-----------------------------|
| Bein áhrif af lögfestingu frumvarpsins | | | |
| Fritekjumark vegna atvinnutekna ellilífeyrisþega hækkað úr 40.000 kr. á mánuði í 109.600 kr. á mánuði | 1.júl.13 | 300 | 150 |
| Lífeyrisjóðstekjur skerðir ekki grunnlífeyri | 1.júl.13 | 1.400 | 700 |
| Áhrif á útreikning á þátttöku heimilismanna á dvalar- og hjúkrunarheimilum í greiðslu dvalarkostnaðar | 1.júl.13 | Liggur ekki fyrir | Liggur ekki fyrir |
| Breytingar vegna starfsemi Tryggingastofnunar ríkisins | 1.júl.13 | 0 | 0 |
| Samtals útgjaldaaukning | | 1.700 | 850 |
| Áhrif á samkomulag við Landssamtök lífeyrissjóða | 2014 og 2015 | -100 | 0 |
| Nettó útgjaldaaukning vegna frumvarpsins | | 1.600 | 850 |
| Önnur áhrif | | | |
| Lækkun tekjuskerðingarhlutfalls tekjutryggingar úr 45% í 38,35% | 2014 | 3.000 | 0 |
| Samtals önnur áhrif | | 3.000 | 0 |
| Heildaráhrif af væntanlegum bótahækkunum | | 4.600 | 850 |

Á móti þessum auknu útgjöldum vegur að gert er ráð fyrir að möguleg útgjaldaaukning vegna samkomulags sem fyrri ríkisstjórn gerði við Landssamtök lífeyrissjóða um vixlverkun bóta almannatrygginga og lífeyrissjóðanna og hækkun frítekjumarks ellilífeyrisþega í áföngum á árunum 2013–2015 verður 100 m.kr. lægri en ella hefði orðið. Nettóútgjaldaaukning vegna frumvarpsins er því a.m.k. um 1,6 mia. kr. Þegar breytingarnar verða að fullu komnar til framkvæmda en því til viðbótar er óvissa um hversu stór hópur lífeyrisþega mun færast inn í almannatryggingakerfið þegar dregið verður úr tekjutengingu. Til viðbótar við bein áhrif af lögfestingu frumvarpsins þarf einnig að hafa í huga þá útgjaldaaukningu sem mun að óbreyttu falla til frá og með árinu 2014 ef bráðabirgðaákvæði um hækkun tekjutengingarhlutfallsins fellur úr gildi. Eins og áður segir er áætlað að útgjöld ríkisins aukist til viðbótar um 3 mia. kr. vegna þessa og að því meðtöldu verði nettóaukning útgjalda almannatrygginga í tengslum við þessar ráðstafanir því um 4,6 mia. kr. frá og með árinu 2014.

Áhrif frumvarpsins á lífeyrisþega.

Samkvæmt útreikningum frá TR hafa breytingar frumvarpsins einkum áhrif á þá lífeyrisþega sem hafa einhverjar aðrar tekjur til viðbótar við bætur almannatrygginga og er áætlaður ávinningur af breyttum bótaréttindum meiri eftir því sem tekjur lífeyrisþega eru hærri. Á hinn bóginn munu lífeyrisþegar sem hafa hvað lægstu kjörin hafa lítinn ávinning af breytingum frumvarpsins. Ástæða þess er sú að þær breytingar sem lagðar eru til í frumvarpinu felast ekki í hækkun fjárhæða einstakra bótaflokka heldur fyrst og fremst í minni tekjutengingu og hækkun frítekjumarka gagnvart öðrum tekjum. Í greiningunni hér er horft til meðalhækkana á heildartekjur elli- og örorkulífeyrisþega.

Áætlað er að heildartekjur ellilífeyrisþega, sem nú þegar fá greiðslur úr almannatryggingakerfinu, verði rúmlega 3 þús.kr. hærri að meðaltali á mánuði fyrir karla en rúmlega 2 þús.kr. hærri fyrir konur miðað við bein áhrif af breytingum sem kveðið er á um í frumvarpinu. Meðalhækkunin er mismunandi eftir tekjubilum. Þannig munu ellilífeyrisþegar sem hafa á bilinu 300–400 þús.kr. í heildartekjur fá hækkun sem nemur 16–22 þús.kr. að meðaltali á mánuði en þeir sem hafa heildartekjur 250 þús.kr. eða lægri fá 0–2 þús.kr. meðalhækkun. Við lækkun tekjutengingar tekjutryggingar um næstkomandi áramót munu bæturnar hækka enn frekar. Að því meðtöldu er áætlað að meðalhækkunin nemi rúmlega 7 þús. kr. á mánuði fyrir konur en rúmlega 9 þús.kr. fyrir karla þegar allir núverandi ellilífeyrisþegar eru meðtaldir. Meðalhækkunin yrði áfram mest fyrir þá sem hafa tekjur á tekjubilinu 300–400 þús.kr. eða 22–28 þús.kr. en fyrir þá sem hafa 250 þús.kr. eða lægri heildartekjur mundi meðalhækkunin nema 1–6 þús.kr.

Svipuð áhrif kæmu fram í hækkun heildartekna hjá örorkulífeyrisþegum þótt hækkunirnar séu áætlaðar talsvert lægri en hjá ellilífeyrisþegum. Þannig nemur meðalhækkun heildartekna til örorkulífeyrisþega, sem í dag fá greiðslur úr almannatryggingakerfinu, innan við 1 þús. kr. á mánuði miðað við breytingar á bótakerfinu sem lagðar eru til í frumvarpinu. Líkt og á við um ellilífeyrisþega yrði meðalhækkunin mismikil eftir tekjubilum. Þannig er áætlað að þeir sem hafa á bilinu 300–400 þús.kr. í heildartekjur fái um 2–4 þús.kr. meðalhækkun en þeir sem hafa innan við 250 þús.kr. fái næstum enga hækkun. Þegar lækkun skerðingarhlutfalls tekjutryggingarinnar er tekin með þá mundi meðalhækkunin nema um 3–4 þús.kr. þegar horft er til allra öryrkja. Meðalhækkunin mundi þó vera mest á bilinu 300–400 þús.kr. eða 9–13 þús.kr. á mánuði en 0–2 þús.kr. fyrir öryrkja með minna en 250 þús.kr. í heildartekjur.

Loks má geta þess að ef bætt er við þeim lífeyrisþegum sem í dag fá engar greiðslur úr almannatryggingakerfinu sökum skerðinga, en munu fá greiðslur ef frumvarpið verður lögfest, þá kemur til enn frekari hækkana í hæstu tekjubílanum. Sem dæmi nemur meðalhækkun heildartekna, að þessum hópi viðbættum, á bilinu 20–30 þús.kr. fyrir þá sem hafa 400 þús.kr. eða meira í heildartekjur.

Fjármögnun útgjalda vegna frumvarpsins.

Að því gefnu að stefnt verði að því að ná jöfnuði í ríkisfjármálum þyrfti samhliða frumvarpinu að auka tekjuöflun eða grípa til jafnmikilla aðhaldsráðstafana í öðrum málaflokkum ríkisrekstrarins til að vega upp slakann í afkomunni. Ekki hefur þó verið gert ráð fyrir slíkum ráðstöfunum í tengslum við þetta frumvarp, svo sem að hækka þann hluta tryggingagjaldsins sem markaður er til að standa undir útgjöldum lífeyris- og slysatrygginga almannatrygginga. Það sama átti raunar við um þau bættu kjör sem lífeyrisþegar fengu árið 2008 og í ársbyrjun 2009. Í þessu sambandi er ástæða til að minna á að í 3. gr. laga nr. 113/1990, um tryggingagjald, segir að tekjur af almennu tryggingagjaldi, umfram framlög til starfsendurhæfingarsjóða, framlög til jöfnunar og lækkunar örorkubyrði lífeyrissjóða og framlög til Fæðingarorlofssjóds, skuli renna til TR til að fjármagna lífeyris- og slysatryggingar almannatrygginga. Nemur sá hluti tryggingagjaldsprósentunnar nú 3,65%. Þar sem prósentan var ekki hækkuð sérstaklega árin 2008 og 2009 þá jókst kostnaðarhlutdeild ríkissjóds í fjármögnun lífeyris- og slysatrygginga umtalsvert á þessum árum og raunar allt fram til ársins 2012 þegar þessi hluti gjaldsins var hækkaður á móti lækkun á atvinnutryggingagjaldi af sama gjaldstofni, líkt og sjá má í töflu 2.

Tafla 2: Þróun fjármögnunar á útgjöldum lífeyris- og slysatrygginga 2007–2013.

| Ár | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|--|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Tryggingagjaldsprósenta til fjármögnunar lífeyris- og slysatr. | 3,3% | 3,3% | 3,2% | 3,1% | 3,1% | 3,4% | 3,7% |
| Tryggingagjaldsprósenta ef fjármagna ætti lífeyrstr. að fullu | 5,1% | 5,5% | 6,2% | 6,1% | 6,8% | 6,5% | 6,5% |
| Tekjur af tryggingagjaldi | 25.412 | 26.635 | 25.154 | 24.336 | 26.359 | 30.871 | 35.502 |
| Útgjöld lífeyris- og slysatrygginga | 38.983 | 44.968 | 48.457 | 47.195 | 57.175 | 59.330 | 62.725 |
| Mismunur, greitt úr ríkissjóði | 13.571 | 18.333 | 23.303 | 22.859 | 30.816 | 28.459 | 27.223 |
| Fjármagnað, % af heildarútgjöldum | 65% | 59% | 52% | 52% | 46% | 52% | 57% |

Á árinu 2007 nam fjármögnun með mörkuðum tekjum tryggingagjaldsins 65% af heildarútgjöldum lífeyris- og sjúkratrygginga sem var nokkru lægra en árin 2004–2006 þegar hlutfallið nam á bilinu 66–76%. Hlutfallið lækkaði síðan um tæp 20% fram til ársins 2011 eða í 46%. Það skýrist að hluta af því að hlutdeild markaða tryggingagjaldsins lækkaði um 0,2% yfir tímabilið en einnig af bótahækkunum á árinu 2011. Hlutfallið hefur á hinn bóginn hækkað á síðustu tveimur árum og er áætlað að tryggingagjaldsprósenta fjármagni nú um 57% af útgjöldum lífeyris- og slysatrygginga. Ætti að fjármagna sama hlutfall útgjalda og t.d. á árinu 2007 þá þyrfti að hækka prósentuna um 0,6% áður en tekið er mið af áætlaðri útgjaldaaukningu í tengslum við þetta frumvarp. Ljóst er að eftir því sem hlutdeild tekjuöflunar með tryggingagjaldi til fjármögnunar á almannatryggingum lækkar þeim mun stærri hluta verður að fjármagna með öðrum sköttum og tekjum ríkissjóds og að þeim verður þá ekki ráðstafað til annarra málefna.

Niðurstaða.

Þau 850 m.kr. viðbótarútgjöld sem leiða mundu af frumvarpinu á þessu ári fara í bága við núgildandi fjárlög fyrir árið 2013 og rúmast ekki innan fjárheimilda velferðarráðuneytisins. Enn fremur liggur fyrir að ekki hefur verið gert ráð fyrir viðlíka útgjaldaaukningu í þeirri ríkisfjármálaáætlun sem fylgdi með fjárlagafrumvarpi ársins 2013. Afkoma ríkissjóðs samkvæmt þeirri áætlun mun því versna á ársgrundvelli frá og með árinu 2014 sem nemur 1,6 mia. kr. vegna beinna áhrifa af lögfestingu frumvarpsins. Til viðbótar er einnig gert ráð fyrir að frá og með árinu 2014 falli til 3 mia. kr. útgjöld þar sem að hlutfall tekjutengingar vegna tekjutryggingar lækkar samkvæmt fyrirliggjandi áformum. Að samanlögðu er því áætlað að frá og með árinu 2014 nemi árleg aukning útgjalda til almannatryggingakerfisins um 4,6 mia. kr. í tengslum við þessar ráðstafanir.

Þar sem ríkissjóður er ennþá rekinn með halla þarf að óbreyttu að mæta þessum auknu bótaréttindum og útgjöldum með lántökum með tilheyrandi vaxtakostnaði. Má því leiða líkur að því að lögfesting frumvarpsins geti haft í för með sér skattahækkanir í framtíðinni til að standa skil á þeim skuldum. Í þessu sambandi er þó líka ástæða til að minna á að stóran hluta útgjaldanna leiðir af breytingum á bótakerfinu sem gerðar voru fyrir nokkrum árum með tímabundnu fyrirkomulagi og að ekki höfðu heldur verið sett fram áform um hvernig staðið yrði að þessum málum til frambúðar í ríkisfjármálaáætluninni af hálfu fyrri ríkisstjórnar. Telja verður vandséð hvernig staðið verði í reynd undir þeirri auknu fjárþörf almannatryggingakerfisins sem leiðir af ákvæðum frumvarpsins eigi jafnframt að framfylgja stefnumörkun um jöfnuð í ríkisfjármálum á árinu 2014 nema gerðar verði ráðstafanir til að draga úr framlögum til annarra málaflokka í sama mæli eða leggja á hærri skatta til tekjuöflunar. Umfang slíkra aðgerða þyrfti að vera af stærðargráðu sem svarar til árlegrar veltu sjúkrahússins á Akureyri svo dæmi sé tekið.