

**Sþ.** **303. Tillaga til þingsályktunar** [159. mál]  
um endurskoðun laga um almannatryggingar.

Flm.: Geir Gunnarsson, Karl Guðjónsson, Gils Guðmundsson,  
Eðvarð Sigurðsson.

Alþingi ályktar að kjósa hlutfallskosningu 7 manna nefnd til þess að endurskoða í samráði við tryggingaráð lög um almannatryggingar.

Nefndin kanni m. a. breytingar á lögnum, er miði að eftirfarandi:

1. Stuðningur sá við bótaþega, sem nú felst í heimildum til bóta og til sérstakra hækkana bóta með tilliti til afkomu hinna tryggðu, verði aukinn til muna og gerður að lögbundnum rétti, m. a. verði barnalífeyrir greiddur, ef barn hefur misst móður sína eða hún er öryrki.
2. Tryggingastofnunin annist skipulega upplýsingastarfsemi til að kynna hinum tryggðu rétt sinn. Þá annist Tryggingastofnunin enn fremur félagslegar rannsóknir, svo að jafnan liggi fyrir sú vitneskja um hag einstakra bótaþega, sem geti verið grundvöllur ákvarðana um rétt þeirra til sérstakra bóta og til hækkana á bótum.  
Slíkur réttur miðaður við aðstæður bótaþega nái m. a. til eftirtalinna nýrra bóta:
  - a) Barnalífeyris, mæðralauna og fjölskyldubóta með börnum á aldrinum 16—18 ára.
  - b) Greiðslna vegna öryrkja undir 16 ára aldri.
  - c) Greiðslna vegna útfararkostnaðar.
  - d) Barnalífeyris vegna barna refsifanga.
3. Felld verði niður ákvæði um, að sveitarfélög greiði  $\frac{1}{2}$  hluta hækkana á elli- og örorkulífeyri, en Tryggingastofnunin greiði slíkar hækkanir að fullu.

4. Sjúkrasamlög greiði hærri hluta lyfjakostnaðar og læknishjálpar elli- og ör-orkulfeyrisþega en annarra.
5. Sjúkrasamlög greiði hluta af kostnaði við tannlækningar.
6. Fjölskyldubætur verði stighækkandi eftir barnafjölda eða á annan hátt tryggt, að sú upphæð, sem varið er til fjölskyldubóta, renni í sem rikustum mæli til þeirra, sem helzt þurfa þeirra með.
7. Iðgjaldagreiðslur hinna tryggðu hefjist við 18 ára aldur.
8. Bætur verði vísitölutryggðar samkvæmt sérstakri vísitölu, sem sýni kaupmátt tryggingabóta gagnvart brýnustu nauðsynjavörum.
9. Sérstök nefnd meti örorku þeirra, sem sækja um örorkubætur.
10. Tryggingastofnuninni verði heimilt að fela sjúkrasamlögum að annast umboðs- störf fyrir stofnunina utan Reykjavíkur, þar sem því verður við komið og Tryggingastofnunin telur ekki hagkvæmt að annast sjálf starfsemina.
11. Í því skyni að flýta afgreiðslu ágreiningsmála um bætur verði stofnaður sér- stakur tryggingadómur, sem bótaþegar geti áfrýjað úrskurðum tryggingaráðs til. Nefndin kanni, hver áhrif einstakar ofantaldar breytingar, sem útgjaldaaukningu valda, hefðu á framlög þeirra aðila, sem bera kostnaðinn af almannatryggingum, og geri frekari tillögur til Alþingis um endurbætur á lögnum, eftir því sem hún telur þörf á.

Kostnaður við störf nefndarinnar greiðist úr rikissjóði.

#### Greinargerð.

Drátt fyrir að almannatryggingar hafi mjög verið endurbættar, síðan til þeirra var stofnað hér á landi, skortir verulega á, að bætur dugi til framfærslu einar sér og tryggi þannig afkomu þeirra, sem hafa ekki við annað að styðjast til lífsframfæris. Að því verður að stefna, að tryggingalöggjöfin verði gerð æ fullkonnari, og við það eitt má ekki láta sitja, að bótaupphæðir fylgi eftir hækkun framfærslu- kostnaðar, en jafnvel á því hefur æðioft verið misbrestur.

Með þingsályktunartillögu þessari er lagt til, að þingkjörinni nefnd verði í samráði við tryggingaráð falið að kanna tillögur og ábendingar um tilteknar breyt- ingar á almannatryggingalöggjöfinni. Flutningsmenn telja þau vinnubrögð eðlileg- ust, að Alþingi eigi frumkvæði að endurskoðun laganna og feli það verk sérstakri nefnd, sem m. a. kanni tilteknar ábendingar frá Alþingi, þær sem í þáttill. eru greindar, svo og þær, sem þingið teldi ástæðu til að auka við.

Eftir nána athugun þeirra, sem gerst þekkja þessi mál, kemur síðan til kasta Alþingis að ákveða, að hve miklu leyti yrði talið rétt og fjárhagslega unnt að breyta lögnum.

Þegar breytingar hafa verið gerðar á lögum um almannatryggingar á undan- förnum árum, hafa í meðferð löggjafans togast nokkuð á annars vegar hið hreina tryggingasjónarmið um sömu bætur til allra fyrir sömu iðgjöld og hins vegar sú stefna að greiða misháar bætur eftir efnahag hins tryggða. Áherzla á trygginga- sjónarmiðið kom t. d. fram við afnám þeirra ákvæða, að bætur skertust, ef tekjur hins tryggða færu yfir ákveðið mark. Á hinn bóginn voru tekjujöfnunaráhrif trygg- inganna aukin með rýmri heimildum til hækkunar bóta og til sérstakra bóta, þar sem tekið væri tillit til fjárhagsástæðna.

Það er skoðun flm., að aukna áherzlu beri að leggja á, að það fé, sem varið er til almannatrygginga, renni fyrst og fremst til þeirra, sem mesta hafa þörfina. Bágur hagar hins tryggða ætti að veita honum ekki aðeins heimild, heldur rétt á viðbótargreiðslum við grunnbætur, sem, allir njóta, svo og til sérstakra tegunda bóta, svo að bæturnar tryggi lífsafkomu hvers og eins, sem ekki hefur annað sér til lífsframfæris.

Á meðan því marki er ekki náð, að bætur dugi til að tryggja afkomu þeirra, sem hafa ekki aðrar tekjur, þarf það fé, sem varið kann að verða til aukningar

almannatrygginga, fyrst og fremst að þjóna þessu markmiði, í stað þess að dreifast um allt tryggingakerfið án tillits til fjárhagsástæðna hinna tryggðu.

Skal nú gerð í sem stytztu máli grein fyrir einstökum liðum þingsályktunar-tillögunnar og þá fyrst í einu lagi hinum þrem fyrstu, þar sem þeir eru svo ná-tengdir, að skýringar á þeim fléttast saman.

Lagt er til, að nefnd sú, sem kjörin yrði til að endurskoða lög um almanna-tryggingar, kanni möguleika á, að sá stuðningur, sem nú felst í heimildarákvæðum laganna, verði verulega aukinn og gerður að lögbundnum rétti, sem ákvarðist af efnahagsafkomu viðkomandi bótaþega.

Í nágildandi lögum er gert ráð fyrir greiðslu barnalífeyris til allra barna, sem misst hafa föður sinn eða eiga föður, sem er öryrki. Hins vegar er aðeins um að ræða heimild til að greiða barnalífeyri með börnum, sem misst hafa móður sína, ef lát hennar veldur tilfinnanlegri röskun á afkomu heimilisins. Í framkvæmd mun ekkjum því aðeins greiddur barnalífeyrir, að börnin séu 3 eða fleiri. Engin ástæða virðist til þess að gera þennan mun á og meta hlutverk móður almennt svo lægra en föður, heldur ætti rétturinn að vera hinn sami, hvort sem um missi eða örorku föður eða móður er að ræða. Hins vegar kæmi á sama hátt og um aðrar bótafjár-hæðir til greina, að auk ákveðinnar grunngreiðslu komi réttur til viðbótargreiðslu með sérstöku tilliti til efnahags.

Auk þess sem lagt er til, að þær greiðslur, sem nú eru inntar af hendi samkvæmt heimildarákvæðum laganna, verði tryggðar með lögbundnum rétti, er gerð tillaga um, að teknar verði upp nokkrar nýjar tegundir bóta, miðaðar við aðstæður bóta-þega. Er þar fyrst að nefna greiðslu barnalífeyris, mæðralauna og fjölskyldubóta með börnum á aldrinum 16—18 ára. Enginn vafi er á því, að fyrir ýmsa þá, sem við erfiðastar fjárhagsaðstæður búa vegna lágra tekna eða mikillar ómegðar, er uppeldiskostnaður barna hvað óviðráðanlegastur, þegar þau eru á þessum aldri, að jafnaði við nám. Samkv. nágildandi lögum falla allar bætur vegna barna hins vegar niður við 16 ára aldur, þegar verst gegnir hjá þeim, sem erfiðast eiga. Virðist full ástæða til þess, að slíkar bætur nái til 18 ára aldurs, ef fjárhagsástæður gefa tilefni til þess. Þess má geta, að í lögum um Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins er gert ráð fyrir lífeyrisgreiðslum til barna sjóðsfélaga þar til þau eru fullra 18 ára.

Bætur til öryrkja hefjast samkvæmt nágildandi lögum við 16 ára aldur. Að sjálfsögðu veldur örorka barna undir 16 ára aldri oft og tíðum mjög auknum uppeldiskostnaði, getur jafnvel bundið fullorðna heima og valdið á þann hátt verulegri tekjurýrnun á heimilum. Þegar um slíkan aukinn uppeldiskostnað er að ræða vegna barna undir 16 ára aldri og saman fara erfiðar fjárhagsástæður heimilis, virðist eðlilegt, að réttur eigi að vera til örorkubóta.

Samkvæmt nágildandi lögum er barnalífeyrir greiddur með börnum yngri en 16 ára, ef faðirinn er látinn eða er örorkulífeyrisþegi, og viðbætur við sjúkradag-peninga eru greiddar vegna barna á framfæri sjúklings. Sé fyrirvinna barns dæmd til refsivistar, nýtur barn einskis barnalífeyris, og verður ekki séð, að eðlilegt megi teljast, að auk refsingar hins dæmda komi til slík mismunun gagnvart börnunum. Er lagt til, að úr þessu verði bætt með rétti til greiðslu barnalífeyris vegna barna refsifanga með hliðsjón af fjárhagsástæðum.

Þá er lagt til, að teknar verði upp greiðslur vegna útfararkostnaðar, en gert er ráð fyrir slíkum greiðslum í tryggingalöggjöf annarra þjóða, og þær munu einnig vera til meðal verkalýðsfélaga hér á landi.

Eins og að framan greinir, kemur það sjónarmið að taka tillit til efnahags-ástæðna bótaþega fram í nágildandi lögum um almannatryggingar í ákvæðum um heimildir til greiðslu sérstakra bóta og til sérstakra hækkana á bótum. Er þar einkum um að ræða heimild til hækkunar elli- og örorkulífeyris, „ef sýnt þykir, að lífeyris-þegi geti ekki komið af án hækkunar“, eins og segir í lögnum. Tryggingastofnun-inni er heimilað að verja í þessu skyni upphæð, sem nemur allt að 10% af heildar-upphæð elli- og örorkulífeyris næsta árs á undan. Ámóta ákvæði gilda um heimild

til þess að greiða þeim örorkustyrki, sem misst hafa 50—75% starfsorku sinnar, en almennur réttur til slíkra bóta miðast við missi 75% starfsorku, ef um aðrar orsakir er að ræða en bótaskyld slys. Þá er um að ræða heimildir til greiðslu makabóta og greiðslu barnalífeyris til ekkla, ef sérstakar ástæður eru fyrir hendi, svo og ýmsar frekari heimildir, sem ekki verða raktar hér.

Sé um greiðslu uppbóta á elli- eða örorkulífeyri að ræða skv. núgildandi lögum, þurfa að vera fyrir hendi tillögur viðkomandi sveitarstjórnar varðandi hvern einstakan bótaþega, en sveitarfélagið greiðir  $\frac{2}{5}$  hluta af hækkuninni, en Tryggingastofnun ríkisins  $\frac{3}{5}$  hluta. Á árunum 1964—1967 að báðum meðtöldum námu hækkunarir á ellilífeyri að meðaltali um 5.1% af heildarupphæð ellilífeyris sömu ára, en hækkun örorkulífeyris um 7.6% af heildargreiðslu örorkulífeyris.

Orsakir þess, að heimildir til hækkunar á þessum lífeyrisbótum eru ekki að fullu notaðar, svo að á skortir t. d. varðandi ellilífeyri árið 1967 ríflega 20 millj. króna, verða naumast raktar til þess, að fyrir þörfum bótaþega á þessum hækkunum hafi verið að fullu séð. Annars vegar mun koma til skortur fjölmargra bótaþega á vitneskju um heimildir til þessarar hækkunar bóta og hins vegar tregða sveitarstjórna til þess að mæla með hækkunum vegna kostnaðarhluta sveitarsjóðs. Það er t. d. eftirtektarvert, að í sumum umdæmum eru engar slíkar hækkunar greiddar árum saman.

Ákvæði núgildandi laga eru miðuð við, að yfirvöld viðkomandi sveitarfélaga hafi nánasta vitneskju um hag þeirra bótaþega, sem sækja um hækkun elli- eða örorkulífeyris, og þá gert ráð fyrir, að greiðsla sveitarfélagsins á hluta af hækkun bótanna verði til aðhalds.

Það er skoðun flm. þessarar þáttill., að mjög skorti á alla upplýsingastarfsemi um rétt hinna tryggðu og ýmsir elli- og örorkulífeyrisþegar missi af rétti sínum til hækkunar bóta vegna skorts á vitneskju um heimildarákvæði laganna. Enn fremur verður naumast talið eðlilegt, að mismunandi afstaða einstakra sveitarstjórna til þess að mæla með hækkunum og óhjákvæmileg tregða við að auka útgjöld sveitarsjóðanna ráði því, hverjir bótaþegar njóti hækkana og hverjir ekki. Það er því tillaga flm., að athugað verði, hvort ekki er rétt að gera hér skipulagsbreytingu á, þannig að felld verði niður ákvæði um, að sveitarfélög greiði  $\frac{2}{5}$  hluta hækkana á elli- og örorkulífeyri, en Tryggingastofnunin greiði slíkar hækkunarir að fullu. Jafnframt verði stóraukin upplýsingastarfsemi í því skyni að kynna hinum tryggðu rétt sinn, samtímis því að Tryggingastofnunin afli sér í ríkara mæli en nú upplýsinga um hag bótaþega, til þess að unnt sé að auka þann þátt í tryggingastarfseminni, að upphæðir bóta séu miðaðar við fjárhagsástæður bótaþega, þannig að við ákveðnar fjárhagsástæður sé fyrir hendi réttur til sérstakra bóta og til viðbótargreiðslna við grunnbætur.

Í 4. lið þáttill. er lagt til, að sjúkrasamlög greiði hærri hluta lyfjakostnaðar og læknishjálpar elli- og örorkulífeyrisþega en annarra. Svo sem auðsætt er, duga elli- og örorkubætur ekki fyrir öðru en brýnustu lífsnauðsynjum, fæði og klæði. Þurfi elli- eða örorkulífeyrisþegar að eyða af naumum bótum sínum í lyfja- og lækningakostnað, verður lítið eftir til að lifa af. Því er lagt til, að sjúkrasamlög greiði hærri hluta lyfjakostnaðar og læknishjálpar fyrir þetta fólk en aðra samlagsmenn, í ýmsum tilvikum að fullu. Gætu þá bótafjárhæðirnar komið sem óskertastar til framfærslu, og mun ekki af veita.

Þá er lagt til, að sjúkrasamlög greiði hluta kostnaðar við tannlækningar, en í núgildandi lögum er einungis heimild til þess. Naumast verður séð nein skynsamleg ástæða til þess, að almennar tannlækningar séu undanskildar í tryggingakerfinu, ekki sízt þar sem vitað er, að heilbrigðar tennur eru eitt undirstöðuatriði að heilbrigði á ýmsum öðrum sviðum og aukin þjónusta í tannviðgerðum gæti leitt til sparnaðar á öðrum sviðum heilbrigðismála.

Í samræmi við þá skoðun flm., að aukna áherzlu beri að leggja á, að það fé, sem varið er til almannatrygginga, renni fyrst og fremst til þeirra, sem brýnasta hafa þörfina, er lagt til, að tilhögun greiðslu fjölskyldubóta verði endurskoðuð og

miðað við stighækkandi greiðslu eftir barnafjölda eða aðra leið, sem stefnir að sama marki. Með stórhækkunum söluskatti í framhaldi af meiri hækkun algengustu matvara á undanförunum árum en annarra vara er þess nú sérstök og brýn þörf að koma til móts við barnafjölskyldur með auknum fjölskyldubótum til þeirra, sem við mesta ómegð búa.

Svo sem áður er að vikið, er uppeldiskostnaður unglunga oft og tíðum hvað mestur, eftir að þeir hafa náð 16 ára aldri, en þá falla niður greiðslur fjölskyldubóta vegna þeirra, og þar á ofan bætist, að eftir að þessum aldursmörkum er náð, ber þeim að greiða almannatrygginga- og sjúkrasamlagsiðgjöld, sem námu á s. l. ári samtals 6 210—7 460 kr. eftir því, hvort um stúlku eða pilt er að ræða.

Í 2. lið a) í þáttill. þessari er gert ráð fyrir rétti til fjölskyldubóta, mæðralauna og barnalífeyris vegna barna á aldrinum 16—18 ára með hliðsjón af efnahagsástæðum viðkomandi bótaþega. Í 8. lið þáttill. er lagt til, að kannað verði, hvort ekki er full ástæða til þess að breyta ákvæðum almannatryggingalaga um iðgjaldagreiðslur á þann veg, að þær hefjist ekki fyrr en við 18 ára aldur.

Á undanförunum árum hefur auknið fjármagn til almannatrygginga naumast fengizt nema í kjölfar efnahagsráðstafana, sem hækkað hafa allt verðlag í landinu. Hafi í byrjun verið um að ræða einhvern ávinning varðandi tryggingabætur, hefur hann horfið fyrr en varir í verðbólguflóði næstu ára. Við næstu efnahagsráðstafanir eru hinar skertu bætur að jafnaði enn hækkaðar nokkuð í krónutölu, en sú hækkun hverfur síðan þegar við fyrstu afleiðingar hinna nýju efnahagsráðstafana.

Ef miðað er við, að það sé ekki beinlínis ætlun stjórnarvalda, að tryggingabætur minnki markvisst að raungildi í þeirri verðbólguþróun, sem ríkir hér á landi, þá er óhjákvæmilegt að tryggja gildi þeirra með vísitöluuppbótum. Þegar stjórnarvöld, sem dregið hafa tryggingabætur á eftir sér í verðbólguflóðinu, hafa tekið ákvarðanir um krónutöluhækkun þeirra til að mæta verðlagshækkunum, er jafnan miðað við hækkun framfærsluvísitölu og það látið nægja, að tryggingabætur dragist sem minnst aftur úr hækkun þeirrar vísitölu. Það er skoðun flm., að í fyrsta lagi sé nauðsynlegt, að tryggingabætur verði vísitölutryggðar með lögum, og í öðru lagi, að engan veginn sé viðunandi að miða við framfærsluvísitölu. Sú vísitala byggist á skiptingu útgjalda fjölskyldu, sem námu um 240 þús. kr. árið 1965, en það ætti að svara töl um 320 þús. kr. nú eða nær 27 þús. kr. á mánuði. Slíkur mælikvarði er algerlega óraunhæfur gagnvart raungildi tryggingabóta. Þeir, sem hafa ekki annað en tryggingabætur til að lifa af, nota þær að sjálfsögðu að mestöllu leyti til kaupa á brýnustu matvörum, en þær hafa hækkað meira en allt annað í þjóðfélaginu hin síðustu ár og miklu meira en almenn framfærsluvísitala.

Með ári hverju hafa tryggingabætur dugað fyrir færri og færri einingum af hinum brýnustu matvörum. Er því eðlilegast, að tryggingabætur verði vísitölutryggðar samkvæmt sérstakri vísitölu tryggingabóta, þar sem fyrst og fremst er miðað við raungildi bótanna gagnvart þeim vörum, sem bæturnar eru notaðar til að greiða. Áhrif af minni hækkun á verðlagi ýmissa vara, sem fólk með háar tekjur getur keypt, eiga ekki að hafa áhrif í þá átt að halda niðri upphæð tryggingabóta.

Í 10. lið þáttill. er gert ráð fyrir því, að sérstök nefnd meti örorku þeirra, sem sækja um örorkubætur, en samkv. núgildandi lögum metur tryggingayfirlæknir örorkuna. Tryggingayfirlæknir er starfsmaður Tryggingastofnunarinnar, og getur naumast talizt eðlilegt, að slíkt mat, sem ræður úrslitum um bótarétt, sé einungis á hendi stofnunarinnar sjálftrar, enda mun svo yfirleitt ekki vera annars staðar.

Samkvæmt núgildandi lögum annast sýslumenn og bæjarfógetar umboðsstörf fyrir Tryggingastofnun ríkisins utan Reykjavíkur. Flm. telja þessa skipun að ýmsu leyti óeðlilega og um of mótaða af innheimtusjónarmiðum. Ef bótaþegar telja sig misrétti beitta í málefnum almannatrygginga, eiga þeir að geta leitað til sýslumanna og bæjarfógeta um aðstoð sem hlutlausra aðila, en slíkt er naumast fyrir hendi, ef þeir eru sjálfir umboðsmenn trygginganna. Eðlilegast virðist, að þar sem því verður við komið, annist sjúkrasamlög umboðsstörf. Þar er um að ræða skylda og ná-

tengda starfsemi, og má búast við, að betri nýting starfskrafla fengist með því móti. Í þáttill. er því lagt til, að athugað verði, hvort ekki er rétt að gera þá breytingu á, að sjúkrasamlögum verði falin umboðsstörf fyrir Tryggingastofnunina, þar sem unnt er, þ. e. í hinum stærri bæjum a. m. k.

Á því er brýn þörf, að úr ágreiningsmálum milli bótaþega og Tryggingastofnunarinnar um bótarétt fáið skorið á sem skemmstum tíma, þar sem oft og tíðum er um að ræða fjármuni, sem bótaþegi verður að treysta á til daglegs lífsframfæris. Slík mál dragast þó tíðum um of á langinn, ef bótaþegi þarf að leggja mál sitt fyrir hina almennu dómstóla eftir úrskurð tryggingaráðs, því að að jafnaði þarf að bíða eftir afgreiðslu annarra óskyldra mála, sem þeir dómstólar hafa með höndum. Hér er því lagt til, að stofnaður verði sérstakur tryggingadómur, sem hafi það hlutverk eitt að kveða upp dóma í þeim ágreiningsmálum um bætur úr almannatryggingum, sem bótaþegar áfrýja til hans eftir úrskurð tryggingaráðs. Ætti slík tilhögun að geta komið í veg fyrir, að endanlegir úrskurðir um rétt hinna tryggðu til bóta dragist svo á langinn sem nú á sér oft stað.

Að lokum er gert ráð fyrir því í þáttill., að sú nefnd sem lagt er til að verði kosin, kanni, hver áhrif einstakar breytingar, sem um er rætt í þáttill., hefðu á fram-lög til almannatrygginga. Jafnframt geri nefndin frekari tillögur til Alþingis um endurbætur á lögum um almannatryggingar, eftir því sem hún telur þörf á og unnt að framkvæma.

Flm. telja tímabært, að gerð verði veruleg breyting á almannatryggingalögum í þá átt að tryggja sem bezt afkomu þeirra, sem hafa ekkert eða lítið annað en tryggingabætur við að styðjast í lífsbaráttunni. Á meðan þjóðin telur sig ekki hafa efni á því að tryggja öllum svo háar bætur, að þær dugi einar sér til lífsframfæris, verður að haga lagasetningunni svo, að fjármunum trygginganna sé þannig varið, að a. m. k. þeir, sem ekki hafa aðrar tekjur, fái svo háar bætur, að þeir geti lifað af þeim.