

Nefndarálit með breytingartillögu

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).

Frá meiri hluta velferðarnefndar.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Ágúst Þór Sigurðsson, Hildi Sverrisdóttur og Unni Ágústsdóttur frá velferðarráðuneyti, Sigríði Lilly Baldursdóttur, Rögnu Haraldsdóttur og Sigurð Grétarsson frá Tryggingastofnun ríkisins, Guðmund Magnússon, Lilju Þorgeirsdóttur og Sigríði Hönnu Ingólfssdóttur frá Öryrkjabandalagi Íslands, Eyjólf Eysteinsson, Hauk Ingibergsson og Þórunni Sveinbjörnsdóttur frá Landssambandi eldri borgara, Friðrik Sigurðsson frá Þroskahjálpi, Henný Hinz frá Alþýðusambandi Íslands, Elínu Björgu Jónsdóttur frá BSRB, Hannes Sigurðsson frá Samtökum atvinnulífsins, Guðjón Bragason, Gyðu Hjartardóttur og Þóru Björgu Jónsdóttur frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Sigurbjörn Sigurbjörnsson frá Landssambandi lífeyrissjóða, Unni Sverrisdóttur frá Vinnumálastofnun, Ingibjörgu Elíasdóttur frá Jafnréttisstofu, Þórð Sveinsson frá Persónuvernd og Skúla Eggert Þórðarson ríkisskattstjóra.

Þá hafa nefndinni borist umsagnir um málið frá Alþýðusambandi Íslands, BSRB, Barnaverndarstofu, Blindrafélaginu, Femínistafélagi Íslands, Jafnréttisstofu, Kvenréttindafélagi Íslands, Landssambandi eldri borgara, Landssamtökum lífeyrissjóða, Mannréttindaskrifstofu Íslands, Persónuvernd, ríkisskattstjóra, Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Samiðn, Samtökum atvinnulífsins, Seðlabanka Íslands, Sjálfsbjörg, Sjúkraliðafélagi Íslands, Starfsgreinasambandi Íslands, Tryggingastofnun ríkisins, Þroskahjálpi og Öryrkjabandalagi Íslands.

Með frumvarpinu eru lagðar til breytingar á lögum um almannatryggingar, nr. 100/2007, og lögum um málefni aldraðra, nr. 125/1999. Breytingarnar eru þríþættar. Í fyrsta lagi er lagt til að frítekjumark ellilífeyrisþega vegna atvinnutekna verði hækkað úr 480.000 kr. á ári í 1.315.200 kr. á ári. Þannig verður frítekjumark ellilífeyrisþega vegna atvinnutekna 109.600 kr. á mánuði sem er sambærilegt við frítekjumark örorkulífeyrisþega skv. 14. tölul. ákvæðis til bráðabirgða í lögum um almannatryggingar. Í öðru lagi er lagt til að lífeyrissjóðstekjur skerði ekki lengur grunnlífeyri elli- og örorkulífeyrisþega. Í þriðja lagi eru lagðar til breytingar á ýmsum ákvæðum er snúa að starfsemi Tryggingastofnunar ríkisins þar sem m.a. er skerpt á eftirlitslutverki stofnunarinnar og lagðar til sérstaklega reglur um leiðbeiningar- og rannsóknarskyldu stofnunarinnar, um söfnun persónuupplýsinga og um viðurlög við brotum á lögnum.

Skerðingar á greiðslum almannatrygginga frá 2009.

Í kjölfar efnahagshrunsins haustið 2008 voru gerðar margvíslegar breytingar á fjármálum ríkisins með lögum um ráðstafanir í ríkisfjármálum, nr. 70/2009. Nauðsynlegt reyndist að hagræða mikið í opinberum rekstri, þar á meðal í almannatryggingakerfinu. Þær aðgerðir fólu að meginhluta í sér að fallið var frá auknum lífeyrisréttindum sem veitt voru á grundvelli

ákvarðana stjórnvalda og lagasetninga árið 2007 með gildistöku á árunum 2008 og 2009. Má þar fyrst nefna að frítekjumark atvinnutekna ellilífeyrisþega var lækkað 1. júlí 2009 niður í 40.000 kr. á mánuði en frítekjumarkið var veitt í fyrsta sinn 1. janúar 2007 og nam þá 25.000 kr. á mánuði. Frá og með 1. júlí 2008 var frítekjumarkið hækkað fyrir ellilífeyrisþega á aldrinum 67–69 ára í 100.000 kr. á mánuði og sama ár var ákveðið að frá og með 1. janúar 2009 mundi frítekjumarkið einnig gilda fyrir ellilífeyrisþega 70 ára og eldri og var það jafnframt hækkað í 109.600 kr. á mánuði. Frítekjumark atvinnutekna ellilífeyrisþega hafði því verið bundið þeirri upphæð sem nú er lögð til í sex mánuði áður en það var lækkað.

Þá er lagt til í frumvarpinu að lífeyrissjóðstekjur skerði ekki lengur grunnlífeyri elli- og örorkulífeyrisþega. Er með því snúið til baka skerðingu frá 1. júlí 2009 en þá voru lífeyrissjóðstekjur látnar skerða grunnlífeyri elli- og örorkulífeyrisþega í fyrsta sinn en fram að þeim tíma höfðu einungis atvinnu- og fjármagnstekjur skert grunnlífeyrinn. Þessi breyting felur í sér kjarabót fyrir marga ellilífeyrisþega sem eiga töluverð réttindi í lífeyrissjóðum og hafa haft það háar lífeyrissjóðstekjur að þær hafa skert grunnlífeyrinn. Í umsögn skrifstofu opinberra fjármála í fjármála- og efnahagsráðuneytinu kemur fram að meðalhækkun þessarar ráðstöfunar fyrir þá sem hafa tekjur, að miklu leyti lífeyrissjóðstekjur, á bilinu 300–400 þús. kr. á mánuði, sé um 16–22 þús. kr. á mánuði og þeir sem hafa heildartekjur 250 þús. kr. eða lægri fái að meðaltali 0–2 þús. kr. hækkun. Þeir sem hafa heildartekjur yfir 400 þús. kr. á mánuði munu hins vegar fá mestu búbótina eða á bilinu 20–30 þús. kr.

Í athugasemdum við frumvarpið er einnig vikið að öðrum skerðingum sem tóku gildi um mitt ár 2009. Þannig var hlutfall tekjutengingar tekjutryggingar hækkað úr 38,35% í 45% með ákvæði til bráðabirgða sem að óbreyttu mun falla niður í árslok 2013 og hlutfallið lækkar þá aftur niður í 38,35% en skerðingarhlutfallið hefur lengstum verið 45% en það var lækkað niður í 38,35% í tveimur áföngum á árunum 2007 og 2008. Þá var um mitt ár 2009 einnig sett sérstakt frítekjumark lífeyrissjóðstekna vegna útreiknings tekjutryggingar og heimilisuppbótar sem er 120 þús. kr. á ári og er ekki lagt til í þessu frumvarpi að því verði breytt.

Með hækkun á frítekjumarki atvinnutekna ellilífeyrisþega er stuðlað að aukinni atvinnuþátttöku eldri borgara en mikilvægt er að fólki sé gert kleift að stunda atvinnu á meðan það hefur heilsu til, enda eykur það almennt lífsgæði fólks þó svo að margt annað kunni einnig að koma þar til. Með því að afnema skerðingu lífeyrissjóðstekna á grunnlífeyri elli- og örorkulífeyris er komið til móts við þau sjónarmið að eðlilegt sé að fólk njóti góðs af því að hafa greitt í lífeyrissjóð alla sína starfsævi án þess að það komi til skerðingar á grunnlífeyri. Þá er afar mikilvægt að stuðla að auknum vilja til að greiða í lífeyrissjóðakerfið með því að lífeyrissjóðstekjur skerði ekki grunnlífeyri. Hins vegar er ljóst að sú ráðstöfun mun að mestu leyti gagnast ellilífeyrisþegum en mun lítið gagnast örorkulífeyrisþegum sem margir hverjir eiga lítil eða engin réttindi í lífeyrissjóðum þar sem þeir hafa ekki getað stundað vinnu til jafns við aðra. Meiri hluti nefndarinnar telur þó mikilvægt að með frumvarpinu er komið til móts við þann hóp sem hefur þurft að þola mestar skerðingar frá 2009. Þá er einnig ljóst að frumvarpið tekur til karla frekar en kvenna þar sem af ellilífeyrisþegum nú eiga karlar almennt meiri réttindi í lífeyrissjóðum en konur.

Meiri hlutinn bendir einnig á að um næstu áramót mun falla úr gildi 14. tölul. ákvæðis til bráðabirgða í lögum um almannatryggingar en samkvæmt ákvæðinu hafa örorkulífeyrisþegar 1.315.200 kr. frítekjumark á ári vegna atvinnutekna. Að óbreyttu mun bráðabirgðaákvæðið falla úr gildi um næstu áramót og frítekjumark atvinnutekna örorkulífeyrisþega lækka í 300.000 kr.

Eftirlitsheimildir Tryggingastofnunar.

Með 2. gr. frumvarpsins er lagt til að nýjum kafla verði bætt við lög um almannatryggingar sem verði V. kafli. Kemur kaflinn í stað 2.–5. mgr. 52. gr., 3. mgr. 53. gr. og 5. mgr. 55. gr. gildandi laga. Hinn nýi kafli er miklum mun ítarlegri en þau ákvæði sem hann leysir af hólmi. Líkt og fram kemur í athugasemdum við frumvarpið er þó að nokkru leyti verið að lögfesta gildandi framkvæmd, t.d. hvað varðar leiðbeiningar- og rannsóknarskyldu Tryggingastofnunar, enda er stofnunin stjórnvald í skilningi 2. mgr. 1. gr. stjórnsýslulaga, nr. 37/1993, og því gilda ákvæði þeirra laga um ákvarðanir og málsmeðferð stofnunarinnar. Í skýrslu Ríkisendurskoðunar um eftirlit Tryggingastofnunar með bótasvikum frá febrúar 2013 koma fram nokkrar ábendingar um það hvernig bæta megi eftirlit Tryggingastofnunar með bótasvikum. Kemur þar m.a. fram að skerpa þurfi á eftirlitshlutverki Tryggingastofnunar og styrkja lögbundnar heimildir hennar. Tryggja þurfi aðgengi Tryggingastofnunar að persónuupplýsingum sem liggja til grundvallar bótarétti sem aðrar ríkisstofnanir, sveitarfélög, fjármálafyrirtæki og fleiri búa yfir. Einnig þurfi að bæta tengingar Tryggingastofnunar við upplýsingakerfi aðila sem hún þarfnast upplýsinga frá til að efla skilvirka samkeyrslu upplýsinga. Þá kemur fram að heimildir Tryggingastofnunar að þessu leyti séu í núgildandi lögum ekki sambærilegar við heimildir systurstofnana Tryggingastofnunar annars staðar á Norðurlöndum.

Við umfjöllun nefndarinnar um 2. gr. frumvarpsins komu fram töluverðar athugasemdir við umfang þeirra upplýsingaheimilda sem lagt er til að fengnar verði Tryggingastofnun. Voru sérstaklega gerðar athugasemdir við að með d-lið 2. gr. frumvarpsins væri gert ráð fyrir upplýstu samþykki umsækjanda vegna öflunar upplýsinga um tekjur en svo væri Tryggingastofnun fengin víðtæk heimild til að afla þeirra upplýsinga sem stofnunin telur nauðsynlegar til að framfylgja ákvæðum laga um almannatryggingar frá öllum stofnunum og fyrirtækjum eftir því sem við á hverju sinni, sbr. 1. mgr. g-liðar 2. gr. frumvarpsins. Heimildin mælir því fyrir um samkeyrslu upplýsinga margra aðila en í umsögn Persónuverndar kemur m.a. fram að þeim mun erfiðara er að hafa yfirsýn yfir hvar unnið er með upplýsingarnar og veita þeim þannig viðunandi vernd. Þá er stofnuninni í síðari málslið 1. mgr. i-liðar 2. gr. frumvarpsins fengin víðtæk heimild til upplýsingasöfnunar í þágu eftirlits. Þó svo að í athugasemdum við frumvarpið, sem og í áður nefndri skýrslu Ríkisendurskoðunar, komi fram að upplýsingaheimildir Tryggingastofnunar samkvæmt gildandi lögum séu ekki fullnægjandi og ekki sambærilegar við heimildir systurstofnana Tryggingastofnunar annars staðar á Norðurlöndum, geldur meiri hlutinn ákveðinn varhug við því að veittar séu jafn opnar heimildir til söfnunar persónuupplýsinga og frumvarpið kveður á um. Þá þarf einnig að horfa til þess að réttaröryggi viðskiptavina Tryggingastofnunar sé tryggt og tilgangur eftirlits sé skýr, þ.e. að sjá til þess að greiddar séu réttar bætur á réttum tíma og ábyrg meðferð almannaþjá. Meiri hlutinn telur ljóst að stofnunin þurfi á auknum heimildum að halda en í ljósi þeirra athugasemda sem fram hafa komið við meðferð málsins telur meiri hlutinn að vinna við ný ákvæði um eftirlitsheimildir þurfi aukinn tíma og leggur því til að 2. gr. frumvarpsins verði felld brott og beinir þeim tilmælum til velferðarráðuneytisins að ákvæði 2. gr. frumvarpsins verði endurskoðuð með hliðsjón af athugasemdunum og áréttar einnig mikilvægi þess að ráðuneytið tryggi Tryggingastofnun nægilegt rekstrarfé. Í skýrslu Ríkisendurskoðunar kemur einnig fram að rekstrargrundvöllur eftirlitseiningar Tryggingastofnunar sé óstöðugur og að þar séu nú aðeins um tvö stöðugildi. Meiri hlutinn telur því einsýnt að með auknum eftirlitsheimildum þurfi að veita aukið fé til reksturs stofnunarinnar og þá sérstaklega til eftirlitseiningar hennar.

Áhrif frumvarpsins á fjármál ríkisins.

Í umsögn skrifstofu opinberra fjármála í fjármála- og efnahagsráðuneytinu kemur fram að af samþykkt frumvarpsins muni leiða 850 millj. kr. viðbótarútgjöld fyrir ríkissjóð á þessu ári sem fari í bága við fjárlög ársins 2013 og rúmist ekki innan fjárheimilda velferðarráðuneytisins. Með frekara afnámi skerðinga sem boðað er í frumvarpinu er áætlað að frá og með árinu 2014 nemi árleg aukning útgjalda til almannatryggingakerfisins um 4,6 milljörðum kr.

Frekari vinna við endurskoðun almannatryggingakerfisins.

Unnið hefur verið að endurskoðun almannatryggingakerfisins frá 2007 með vinnu verk-efnastjórnar og starfshóps. Í starfshópnum áttu sæti fulltrúar allra þingflokka á Alþingi sem og helstu hagsmunaaðila en því miður dró Öryrkjabandalagið sig út úr þeirri vinnu og þá vantaði einnig aðkomu fjármála- og efnahagsráðuneytisins. Meiri hlutinn telur mikilvægt að þessir aðilar komi að vinnunni við endurskoðun almannatryggingakerfisins.

Í umsögnum aðila vinnumarkaðarins, sem og ýmissa annarra umsagnaraðila, kemur fram að frumvarpið sé andstætt þeim hugmyndum sem lagðar hafa verið til grundvallar við þá þverpólítísku vinnu sem farið hefur fram undanfarin ár við endurskoðun og einföldun almannatryggingakerfisins. Þá geri frumvarpið það erfiðara að halda áfram þeirri vinnu sem unnin hefur verið frá 2007 þar sem hin auknu útgjöld sem í þessu frumvarpi felast geri kerfisbreytinguna enn dýrari og ljóst að endurmeta þurfi þær efnahagslegu forsendur sem unnið hefur verið eftir. Þá er í umsögnunum harmað að heildarendurskoðunin skuli lögð til hliðar með þessum hætti og enn sé verið að stagbæta gallað kerfi sem almenn samstaða sé um að breyta þurfi í grundvallaratriðum. Meiri hlutinn telur brýnt að félags- og húsnæðismálaráðherra kynni það fyrr en síðar hvernig haldið verður áfram vinnu við endurskoðun almannatryggingakerfisins og þá hvort og að hvaða leyti verði byggt á þeirri vinnu sem unnin hefur verið.

Breytingartillögur.

Meiri hlutinn leggur til þrjár breytingar á frumvarpinu. Í fyrsta lagi er lagt til að 2. og 3. gr. frumvarpsins falli brott með vísan til þess sem rakið hefur verið hér að framan. Í öðru lagi er lögð til breyting á gildistökuákvæði frumvarpsins þess efnis að verði frumvarpið að lögum taki þau lög þegar gildi en komi til framkvæmda frá 1. júlí 2013. Í því felst að lífeyrisþegar njóta þeirra réttinda sem frumvarpið mælir fyrir um frá 1. júlí 2013 þó svo að frumvarpið verði ekki að lögum fyrr en eftir það tímamark. Þá er lagt til ákvæði til bráðabirgða í samræmi við umsögn Tryggingastofnunar um hvernig haga skuli útreikningum greiðslna á árinu.

Meiri hlutinn leggur til að frumvarpið verði **samþykkt** með svohljóðandi

BREYTINGU:

1. 2. og 3. gr. falli brott.
2. 5. gr. orðist svo:
Lög þessi öðlast þegar gildi og koma til framkvæmda frá 1. júlí 2013.
3. Við bætist ákvæði til bráðabirgða, svohljóðandi:
Vegna lífeyrissjóðstekna annars vegar og atvinnutekna ellilífeyrisþega hins vegar á árinu 2013 skal Tryggingastofnun ríkisins dreifa tekjunum í samræmi við 5. mgr. 16. gr. laga um almannatryggingar, nr. 100/2007, og 5. mgr. 26. gr. laga um málefni aldraðra,

nr. 125/1999. Þó getur lífeyrisþegi eða heimilismaður óskað eftir því við Tryggingastofnun að tekjum hans verði skipt niður í tímabil fyrir og eftir 1. júlí 2013.

Alþingi, 3. júlí 2013.

Þórunn Egilsdóttir,
frsm.

Ásmundur Friðriksson.

Elín Hirst.

Páll Jóhann Pálsson.

Unnur Brá Konráðsdóttir.