

Frumvarp til laga

um breytingar á lögum um félagslega aðstoð og lögum um almannatryggingar (framfærsluuppbót og eingreiðsla).

Frá félags- og barnamálaráðherra.

I. KAFLI

Breyting á lögum um félagslega aðstoð, nr. 99/2007.

1. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 9. gr. laganna:

- a. Í stað fjárhæðarinnar „310.800 kr.“ í 2. másl. 2. mgr. kemur: 333.258 kr.
- b. Í stað fjárhæðarinnar „247.183 kr.“ í 3. másl. 2. mgr. kemur: 265.044 kr.
- c. Í stað „ekki skal telja til tekna 50% af fjárhæð aldurstengdrar örorkuuppbótar skv. 21. gr. laga um almannatryggingar“ í 2. másl. 4. mgr. kemur: einungis skal telja til tekna 50% af fjárhæð aldurstengdrar örorkuuppbótar skv. 21. gr. laga um almannatryggingar og 95% af fjárhæð tekjutryggingar skv. 22. gr. sömu laga.

II. KAFLI

Breyting á lögum um almannatryggingar, nr. 100/2007.

2. gr.

Við lög in bætist nýtt ákvæði til bráðabirgða, svohljóðandi:

Þeir sem eiga rétt á greiðslu örorkulífeyris skv. 18. gr., slysaörorkulífeyris skv. 12. gr. laga um slysatryggingar almannatrygginga, nr. 45/2015, eða endurhæfingarlífeyris skv. 7. gr. laga um félagslega aðstoð, nr. 99/2007, á árinu 2020, skulu fá eingreiðslu að fjárhæð 50.000 kr. Hafi lífeyrisþegi fengið greiddar bætur hluta úr ári skal eingreiðslan vera í hlutfalli við greiðsluréttindi hans á árinu. Eingreiðsla þessi, sem greiðist eigi síðar en 31. desember 2020, skal ekki teljast til tekna greiðsluþega og ekki leiða til skerðingar annarra greiðslna.

3. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Þrátt fyrir 1. mgr. öðlast ákvæði 1. gr. gildi 1. janúar 2021.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Frumvarp þetta er samið í félagsmálaráðuneytinu. Annars vegar er lögð til breyting á 9. gr. laga um félagslega aðstoð, nr. 99/2007, hvað varðar greiðslu sérstakrar uppbótar á lífeyri vegna framfærslu og hins vegar er lagt til að við lög um almannatryggingar, nr. 100/2007, bætist nýtt ákvæði til bráðabirgða um eingreiðslu til örorku- og endurhæfingarlífeyrisþega. Við gerð frumvarpsins var haft samráð við Tryggingastofnun ríkisins sem annast framkvæmd

laganna. Þá var sérfræðingum frá fjármála- og efnahagsráðuneyti, félagsmálaráðuneyti og forsætisráðuneyti falið að útfæra tillögurnar og kynna þær fyrir stýrihóp ráðuneytisstjóra um samfélagsleg og hagræn viðbrögð við COVID-19-faraldrinum.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Í fjárlögum ársins 2019 var ákveðið að veita 4 milljarða kr. framlagi vegna fyrirhugaðra kerfisbreytinga í almannatryggingum til að bæta kjör öryrkja. Fjárhæð þessi hefur tekið einhverjum breytingum milli ára, ýmist til hækkunar eða lækkunar, sem stafar meðal annars af því að innleiðing á nýju mats- og framfærslukerfi almannatrygginga vegna örorku hefur tafist. Með lögum nr. 97/2019, um breytingar á lögum um félagslega aðstoð og lögum um almannatryggingar (framfærsluuppbot og meðferð atvinnutekna), voru þó fyrstu skrefin tekin í átt að nýju kerfi en í lögnum fólust meðal annars þær breytingar að dregið var úr áhrifum tekna á útreikning sérstakrar uppbotar vegna framfærslu auk þess sem breytingar voru gerðar á reglum um meðferð atvinnutekna. Nam kostnaður vegna þeirra breytinga 2,9 milljörðum kr. og er því óráðstafað 1,1 milljarði kr. af fjárveitingunni. Er ætlunin að þeir fjármunir nýtist mest þeim hópi örorku- og endurhæfingarlífeyrisþega sem lökust hafa kjörin.

Til að ná framangreindu markmiði er talið nauðsynlegt að gera breytingar á lögum um félagslega aðstoð og lögum um almannatryggingar. Þá mun hluti þeirra lagabreytinga sem gert er ráð fyrir í frumvarpinu krefjast breytinga á reglugerðum sem gilda um málaflokkinn og er stefnt að því að þær breytingar verði gerðar hið fyrsta verði frumvarpið að lögum.

3. Meginefni frumvarpsins.

Í frumvarpinu er að finna tillögur að breytingum sem lúta að greiðslu sérstakrar uppbotar vegna framfærslu til örorku- og endurhæfingarlífeyrisþega skv. 9. gr. laga um félagslega aðstoð og eingreiðslu samkvæmt lögum um almannatryggingar.

Fjárhæðir tekjuviðmiða vegna greiðslu sérstakrar uppbotar á lífeyri vegna framfærslu skv. 2. mgr. 9. gr. laga um félagslega aðstoð hækkuðu 1. janúar 2020 og eru nú 321.678 kr. fyrir þá sem fá greidda heimilisuppbot og 255.834 kr. fyrir þá sem ekki fá greidda heimilisuppbot. Þykir rétt að uppfæra þær fjárhæðir í 2. mgr. 9. gr. laganna að viðbætti 3,6% hækkun sem gert er ráð fyrir í frumvarpi til fjárlaga ársins 2021.

Þá er lagt til að sú breyting verði gerð á reglum er varða útreikning sérstakrar framfærsluuppbotar til örorku- og endurhæfingarlífeyrisþega að til tekna lífeyrisþega skuli telja 95% af fjárhæð tekjutryggingar skv. 22. gr. laga um almannatryggingar í stað 100% tekjutryggingar.

Í þriðja lagi er lögð til breyting á lögum um almannatryggingar sem felur í sér að við lögin bætist nýtt ákvæði til bráðabirgða þar sem kveðið verði á um sérstaka eingreiðslu til þeirra örorku- og endurhæfingarlífeyrisþega sem hafa á árinu 2020 átt rétt á greiðslu örorkulífeyris samkvæmt lögum um almannatryggingar, greiðslu örorkulífeyris samkvæmt lögum um slysatryggingar almannatrygginga eða endurhæfingarlífeyris samkvæmt lögum um félagslega aðstoð. Er gert ráð fyrir að fjárhæð eingreiðslunnar verði 50.000 kr. til þeirra sem hafa fengið greiddar bætur alla mánuði ársins en hafi einstaklingur fengið greiðslur hluta úr ári fái hann eingreiðslu í samræmi við fjölda þeirra mánaða sem hann hefur átt rétt til greiðslna. Er lagt til að eingreiðslan skuli ekki teljast til tekna greiðsluþega og þar af leiðandi ekki leiða til skerðingar annarra greiðslna.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Efni frumvarpsins gefur ekki tilefni til að ætla að tillögur þess stangist á við stjórnarskrá eða alþjóðlegar skuldbindingar.

5. Samráð.

Á vinnslutíma frumvarpsins var haft samráð við Tryggingastofnun ríkisins sem annast framkvæmd laga um almannatryggingar og laga um félagslega aðstoð. Þá hefur efni frumvarpsins verið kynnt á fundi með Öryrkjabandalagi Íslands og Landssamtökunum Þroskahjálpi. Þá var sérfræðingum frá fjármála- og efnahagsráðuneyti, félagsmálaráðuneyti og forsætisráðuneyti falið að útfæra tillögurnar og kynna þær fyrir stýrihóp ráðuneytisstjóra um samfélagsleg og hagræn viðbrögð við COVID-19-faraldrinum. Breytingarnar voru kynntar í ríkisstjórn Íslands og voru kynntar almenningi á blaðamannafundi ríkisstjórnarinnar um aðgerðir vegna COVID-19, 20. nóvember 2020. Þar sem gert er ráð fyrir að þær breytingar sem í frumvarpinu felast öðlist gildi innan skamms tíma gafst ekki ráðrúm til þess að kynna frumvarpið í samráðsgátt stjórnvalda.

6. Mat á áhrifum.

Í frumvarpinu er lagt til að dregið verði úr áhrifum tekjutryggingar örorku- og endurhæfingarlífeyrisþega skv. 22. gr. laga um almannatryggingar við útreikning sérstakrar uppbótar vegna framfærslu skv. 9. gr. laga um félagslega aðstoð en samkvæmt gildandi lögum telst tekjutrygging að fullu til tekna við útreikning uppbótarinnar. Með lögum nr. 97/2019 var dregið úr áhrifum aldurstengdrar örorkuuppbótar við útreikning uppbótarinnar auk þess sem 65% annarra tekna lífeyrisþega koma nú til lækkunar uppbótarinnar í stað 100% áður. Er því með frumvarpinu lagt til að haldið verði áfram að draga úr áhrifum bóta almannatrygginga við ákvörðun fjárhæðar uppbótarinnar.

Fjöldi örorku- og endurhæfingarlífeyrisþega sem fá uppbótina greidda hefur tvöfaldast frá árinu 2009 en það ár var uppbótin fyrst greidd allt árið. Mesta aukningin var árin 2011 og 2017 þegar uppbótin var hækkuð sérstaklega umfram bætur samkvæmt lögum um almannatryggingar og lögum um félagslega aðstoð.

Í nóvember 2019 fengu 12.417 einstaklingar greidda sérstaka uppbót á lífeyri vegna framfærslu, þar af 1.898 endurhæfingarlífeyrisþegar og 10.519 örorkulífeyrisþegar. Af 1.898 endurhæfingarlífeyrisþegum voru 656 karlar og 1.242 konur og af 10.519 örorkulífeyrisþegum voru 4.007 karlar og 6.512 konur. Samþykkt frumvarpsins myndi því í ríkum mæli hafa jákvæð áhrif á hag tekjulægri kvenna í hópi örorku- og endurhæfingarlífeyrisþega.

Meðalfjárhæð sérstakrar uppbótar vegna framfærslu til endurhæfingarlífeyrisþega í nóvember á árinu 2020 var 40.303 kr. og meðalfjárhæðin var um 33.015 kr. til örorkulífeyrisþega. Verði frumvarpið að lögum er gert ráð fyrir að ráðstöfunartekjur örorku- og endurhæfingarlífeyrisþega sem fá uppbótina greidda muni aukast og að meðalfjárhæð uppbótarinnar muni hækka mest hjá tekjulægsta hópnum. Munu tekjulægstu örorku- og endurhæfingarlífeyrisþegarnir fá 7.980 kr. hækkun á mánuði umfram þá 3,6% almennu hækkun á bótum almannatrygginga sem gert er ráð fyrir í frumvarpi til fjárlaga fyrir árið 2021. Heildarhækkun bóta almannatrygginga til tekjulægstu lífeyrisþeganna yrði því um 19.700 kr. á mánuði eða 6,1% um áramótin 2020/2021.

Með þessari breytingu verður stærstum hluta þeirra fjármuna sem eru til skiptanna varið til að bæta kjör tekjulægsta hóps örorku- og endurhæfingarlífeyrisþega og tryggt að þeir sem engar aðrar tekjur hafa en bætur almannatrygginga fái kjarabót. Um 7.840 lífeyrisþegar, eða um 35% hópsins, munu fá hámarkshækkun en meðalhækkun til allra lífeyrisþega mun verða 6.987 kr. á mánuði. Þá er gert ráð fyrir að þeim lífeyrisþegum sem munu fá sérstaka uppbót vegna framfærslu fjölgi við breytinguna úr 13.473 í 14.079 eða um 642.

Áætlun um dreifingu þeirrar heildarfjárhæðar sem gert er ráð fyrir í frumvarpinu, eftir tekjum allra örorku- og endurhæfingarlífeyrisþega, kemur fram í töflu 1.

Tekjur frá	0	10.001	20.001	50.001	100.001	200.001	
Tekjur til	10.000	20.000	50.000	100.000	200.000	Ótakm.	Samtals
Fjöldi í hópi	7.560	694	1.471	2.424	4.461	4.479	21.389
Hlutfall af heild	35,3%	3,2%	6,9%	11,3%	20,9%	22,3%	100,0%
Fjöldi sem fær hækkun	7.106	656	1.374	2.012	2.431	500	14.079
Hlutfall af hópnum	94,0%	94,5%	93,4%	83,0%	54,5%	10,5%	65,8%
Kostnaður í millj. kr. á ári	667	61	122	158	152	20	1.181

Tafla 1.

Eins og kemur fram í töflu 1 er um helmingur þeirra lífeyrisþega sem fær hærri bætur eftir breytinguna með tekjur á bilinu 0–10.000 kr. á mánuði og munu 56,5% þeirrar fjárhæðar sem gert er ráð fyrir að fylgi frumvarpi þessu renna til þess hóps.

Í töflu 2 má sjá hvernig greiðslur munu skiptast niður á karla og konur, fjöldi, fjárhæðir og hlutfall.

	Fjöldi og upphæðir			Hlutfall	
	Karlar	Konur	Samtals	Karlar	Konur
Fjöldi sem fær greiðslur	8.203	13.164	21.367	38,39%	61,61%
Fjöldi sem hagnast	5.127	8.726	13.853	37,01%	62,99%
Heildarhækkun í millj. kr. á ári	435	744	1.179	36,90%	63,10%

Tafla 2.

Eins og sést í töflu 2 er hlutfall þeirra karla og kvenna sem munu fá hærri greiðslur eftir breytinguna nokkuð svipað hlutfalli karla og kvenna meðal örorku- og endurhæfingarlífeyrisþega en þó er gert ráð fyrir að ívið herra hlutfall kvenna fái hærri greiðslur verði frumvarpið að lögum, eða um 63% en 37% karla munu fá hærri greiðslur. Í frumvarpinu er einnig gert ráð fyrir sérstakri 50.000 kr. eingreiðslu til þeirra sem hafa átt rétt á greiðslum örorkulífeyris, slysaörorkulífeyris eða endurhæfingarlífeyris á árinu 2020. Munu 21.359 einstaklingar fá slíka eingreiðslu verði frumvarpið að lögum.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Um a- og b-lið. Tekjuviðmið skv. 2. mgr. 9. gr. laga um félagslega aðstoð hækkaði 1. janúar 2020 og er nú 255.834 kr. á mánuði fyrir þá örorku- og endurhæfingarlífeyrisþega sem búa með öðrum og 321.678 kr. á mánuði fyrir þá sem búa einir. Er í a- og b-lið 1 gr. lagt til að fjárhæðir þessar verði uppfærðar og jafnframt tekið mið af 3,6% hækkun tekjuviðmiðsins frá 1. janúar 2021. Fjárhæðir tekjuviðmiða samkvæmt lögnum hafa verið uppfærðar með reglugerð, sbr. reglugerð nr. 1122/2019, um fjárhæðir frítekjumarka (tekjumarka) fyrir árið 2020, en skýrara þykir að hafa uppfærðar fjárhæðir í 9. gr. laganna.

Um c-lið. Lagt er til að dregið verði úr áhrifum tekjutryggingar örorku- og endurhæfingarlífeyrisþega við útreikning sérstakrar uppbótar vegna framfærslu þannig að 95% tekjutryggingar teljist til tekna lífeyrisþega við útreikning uppbótarinnar í stað heildarfjárhæðar tekjutryggingar (100%). Skv. 9. gr. laga um félagslega aðstoð telst tekjutrygging að fullu til tekna við útreikning sérstakrar uppbótar vegna framfærslu líkt og aðrir bótaflokkar almannatrygginga. Með lögum um breytingu á lögum um félagslega aðstoð og almannatryggingar, nr. 97/2019, var þó dregið úr áhrifum aldurstengdrar örorkuuppbótar við útreikning uppbótarinnar þannig að nú teljast 50% aldurstengdrar uppbótar til tekna við útreikning framfærsluuppbótar í stað heildarfjárhæðar aldurstengdrar örorkuuppbótar (100%) áður. Þá var með sömu lögum dregið úr áhrifum annarra tekna en bóta almannatrygginga á útreikning uppbótarinnar og hafa nú 65% annarra tekna lífeyrisþega slík áhrif í stað allra tekna (100%) áður. Var svokölluð „krónu á móti krónu skerðing“ þannig afnumin með lögnum.

Um 2. gr.

Lagt er til að nýtt ákvæði til bráðabirgða bætist við lög um almannatryggingar. Er gert ráð fyrir að þeir örorku- og endurhæfingarlífeyrisþegar sem hafa á árinu 2020 átt rétt á greiðslu örorkulífeyris samkvæmt lögum um almannatryggingar, slysaörorkulífeyris samkvæmt lögum um slysatryggingar almannatrygginga eða endurhæfingarlífeyris samkvæmt lögum um félagslega aðstoð fái sérstaka eingreiðslu sem nemi 50.000 kr. til þeirra sem hafa fengið greiddar bætur alla mánuði ársins. Jafnframt er gert ráð fyrir að fjárhæð eingreiðslunnar til þeirra sem hafa fengið greiðslur hluta úr ári verði í hlutfalli við fjölda þeirra mánaða ársins sem viðkomandi hefur átt rétt á greiðslum. Ekki er gert ráð fyrir að eingreiðslan lækki þótt viðkomandi einstaklingur hafi ekki áunnið sér full réttindi til lífeyris hér á landi.

Í ljósi þeirra sérstöku aðstæðna sem nú ríkja vegna heimsfaraldurs kórónuveiru er lagt til að eingreiðsla þessi verði skattfrjálgs og teljist þannig ekki til tekna lífeyrisþega og leiði þar með ekki til skerðingar annarra greiðslna. Er það í samræmi við ákvæði um fyrri eingreiðslur til örorku- og endurhæfingarlífeyrisþega á árinu 2020, sbr. 23. tölul. ákvæðis til bráðabirgða í lögnum, sbr. einnig lög nr. 135/2019, lög nr. 25/2020 og lög nr. 37/2020. Er gert ráð fyrir að Tryggingastofnun ríkisins inni eingreiðslu þessa af hendi sem fyrst og eigi síðar en 31. desember 2020.

Um 3. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringa.