

Nefndarálit með breytingartillögu

um frumvarp til laga um breytingu á lögum um almannatryggingar og lögum um breytingu á ýmsum lögum vegna endurskoðunar örorkulífeyriskerfis almannatrygginga (aldursviðbót, launavísitala og tölfræðiupplýsingar).

Frá meiri hluta velferðarnefndar.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund gesti frá félags- og húsnæðismálaráðuneyti, fjármála- og efnahagsráðuneyti, Persónuvernd, Viðskiptaráði Íslands, Samtökum atvinnulífsins, Alþýðusambandi Íslands, ÖBÍ réttindasamtökum, Landssamtökunum Þroska- hjálp, Landssambandi eldri borgara og Tryggingastofnun.

Nefndinni bárust átta umsagnir auk minnisblaðs frá fjármála- og efnahagsráðuneyti og eru gögnin aðgengileg undir málinu á vef Alþingis.

Með frumvarpinu eru lagðar til breytingar á lögum um almannatryggingar, nr. 100/2007. Meginmarkmið þess er annars vegar að bæta stöðu þeirra sem ung voru metin til örorku og eiga engin eða takmörkuð atvinnutengd réttindi til ellilífeyris og hins vegar að styrkja stöðu elli- og örorkulífeyrisþega með því að tryggja að lífeyrisgreiðslur fylgi þróun launavísitölu í stað þess að taka mið af almennri launaþróun. Þá er lagt til að horfið verði frá því fyrir- komulagi að skipuð sé stjórn yfir Tryggingastofnun.

Umfjöllun nefndarinnar.

Aldursviðbót (3. gr.).

Með 3. gr. frumvarpsins er lagt til að aldursviðbót fylgi ellilífeyrisgreiðslum til þeirra sem uppfylltu skilyrði til töku örorkulífeyris eða hlutaörorkulífeyris áður en viðkomandi hófu töku ellilífeyris. Með því munu þau sem eiga engin eða takmörkuð atvinnutengd réttindi til ellilífeyris, vegna þess að þau voru ung metin til örorku, áfram njóta stuðnings.

Í greinargerð með frumvarpinu segir m.a. að aldursviðbót samhliða ellilífeyri greiðist ekki þeim sem fyrst uppfylltu skilyrði um endurhæfingarmat eða samþætt sérfræðimat við 44 ára aldur eða síðar. Í umsögn ÖBÍ réttindasamtaka komu fram ábendingar hvað þetta atriði varðar og segir þar m.a. að ýmsir hópar sem eiga rétt á aldursviðbót í núverandi kerfi ættu ekki rétt á aldursviðbót samhliða ellilífeyri verði frumvarpið að lögum.

Meiri hlutinn bendir á að eldra örorkumat verður lagt að jöfnu við samþætt sérfræðimat gagnvart þessum hópi og verður aldursviðbót greidd þeim örorkulífeyrisþegum og hlutaörorkulífeyrisþegum sem hafa haft verulega skert tækifæri til ávinnslu réttinda. Á það einkum við um þá einstaklinga sem fæðast fatlaðir eða missa snemma getu til virkni á vinnumarkaði. Full fjárhæð aldursviðbótar mun greiðast þeim sem voru 18–24 ára þegar annaðhvort skilyrði fyrir sjúkra- og endurhæfingargreiðslum voru fyrst uppfyllt eða þegar niðurstaða samþætts sérfræðimats lá fyrst fyrir um að geta til virkni á vinnumarkaði væri 50% eða minni. Fjárhæð aldursviðbótarinnar mun lækka um 5% fyrir hvert ár eftir það og greiðist aldursviðbót ekki hafi umsækjandi fyrst uppfyllt framangreind skilyrði við 44 ára aldur eða síðar.

Árleg ákvörðun um breytingu á greiðslum almannatrygginga taki mið af launavísitölu (5. gr.).

Í 62. gr. laga um almannatryggingar segir að greiðslur almannatrygginga, svo og greiðslur skv. 42. gr. og fjárhæð skv. 28. gr., skuli breytast árlega í samræmi við fjárlög hverju sinni. Ákvörðun þeirra skuli taka mið af launaþróun, þó þannig að þær hækki aldrei minna en verðlag samkvæmt vísitölu neysluverðs. Með 5. gr. frumvarpsins er lagt til að í stað þess að árleg ákvörðun um breytingu á greiðslum almannatrygginga taki mið af launaþróun verði miðað við þróun launavísitölu Hagstofu Íslands. Við mat á því hvort hækkun greiðslna almannatrygginga hafi verið í samræmi við efnahagsþróun verði horft til mælinga á launavísitölu í stað mats á launaþróun. Við það mat sé miðað við upphafspunkt í júní 2024 þannig að leiðrétting miðist við mældar vísitölur launa og neysluverðs hjá Hagstofu Íslands til júní-mánaðar yfirstandandi árs. Mun því uppsöfnuð hækkun greiðslna almannatrygginga aldrei verða minni en hækkun framangreindra vísitalna frá júní 2024. Með 7. gr. er lagt til að ákvæði 5. gr. frumvarpsins komi til framkvæmda við ákvörðun fjárhæða almannatrygginga fyrir árið 2026.

Í umsögnum sem bárust komu fram athugasemdir við ákvæði 5. gr. frumvarpsins. Fram komu m.a. sjónarmið um að fyrirhugaðar breytingar gætu leitt til aukins verðbólguþrýstings og muni draga úr hvata á vinnumarkaði. Jafnframt að hætta sé á að fjárhæðir greiðslna almannatrygginga muni ekki þróast í takt við tekjur lágtekjuhópa heldur dragast aftur úr þeim verði frumvarpið að lögum. Þá komu fram sjónarmið um að hækkanir á greiðslum almannatrygginga hafi hingað til ekki verið bundnar við launavísitölu og varhugavert væri að tengja svo stóran hluta ríkisútgjalda við launavísitölu.

Í minnisblaði fjármála- og efnahagsráðuneytis til nefndarinnar er m.a. fjallað um að í lögum hafi ekki verið kveðið á um með nákvæmum hætti hvernig meta skuli launaþróun heldur hafi það verið ákvörðunaratriði hverju sinni við fjárlagagerð hvernig horfur um launaþróun væru metnar. Almennt hafi verið leitast við að útfæra viðmið um áætlaða meðalhækkun launataxta í kjarasamningsbundnum launabreytingum á almennum vinnumarkaði, og þau viðmið falið í sér að tekið hafi verið mið af meðalbreytingum á vinnumarkaði í heild fremur en hækkunum hjá einstökum hópum. Við útreikning launabóta fjárlaga hafi því ekki tíðkast að taka mið af vísitölu launa, enda felst í launavísitölu m.a. launaskrið, t.d. vegna innbyggðra aldurshækkana eða framleiðni- og hagvaxtaraukningar. Í álitum umboðsmanns Alþingis í máli nr. 9818/2018 komi fram að framsetning ákvæðis 62. gr. laga um almannatryggingar gefi ráðherra svigrúm til mats hverju sinni til að taka mið af ólíkum aðstæðum þegar reynir á launaþróun að því gættu að ekki sé farið niður fyrir það lágmark sem þar er kveðið á um.

Eitt meginmarkmið frumvarpsins er að styrkja stöðu elli- og örorkulífeyrisþega með því að tryggja að lífeyrisgreiðslur fylgi þróun launavísitölu í stað þess að taka mið af almennri launaþróun. Þannig er dregið úr hættu á því að greiðslur almannatrygginga dragist aftur úr í samanburði við almenna þróun lífskjara og stuðlað að meiri efnahagslegum stöðugleika fyrir lífeyrisþega. Meiri hlutinn undirstrikar að þeirri breytingu sem lögð er til er ætlað að hafa í för með sér meiri fyrirsjáanleika og gagnsæi um forsendur hækkana greiðslna almannatrygginga. Þá bendir meiri hlutinn á að í minnisblaði frá fjármála- og efnahagsráðuneyti kemur fram að ráðuneytið telji að þær breytingar sem lagðar eru til með frumvarpinu muni ekki draga úr hækkun greiðslna almannatrygginga miðað við þróun örorku- og elli-lífeyrisgreiðslna. Auk þess bendir meiri hlutinn á að sá hópur sem hér er undir hefur ekki tækifæri til þess að semja um kaup og kjör líkt og gengur og gerist á almennum vinnumarkaði og standa rök til þess að láta hópinn fylgja launaþróun. Er frumvarpið að mati meiri

hlutans skref í þá átt að stöðva kjaragliðnun sem verið hefur á milli launa og greiðslna almannatrygginga á undanförunum árum með það að markmiði að örorku- og ellilífeyrisþegar hljóti sömu kjarabætur og aðrir þjóðfélagshópar.

Tölfræðiupplýsingar um framvindu meðferðar og endurhæfingar einstaklinga (6. gr.).

Með 6. gr. frumvarpsins eru lagðar til breytingar á e-lið 3. gr. laga um breytingu á ýmsum lögum vegna endurskoðunar örorkulífeyriskerfis almannatrygginga, nr. 104/2024. Lagt er til að Tryggingastofnun verði falið það verkefni að halda skrá á landsvísu með upplýsingum frá þjónustuaðilum um framvindu meðferðar og endurhæfingar einstaklinga, óháð því hvort hlutaðeigandi hafi sótt um eða fái greiðslur úr almannatryggingum. Meiri hlutinn áréttar að lög um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga eiga við um skrána, bæði er varðar öflun gagna og þá vinnslu sem kveðið er á um í ákvæðinu.

Kostnaður.

Nefndin fjallaði um þann kostnað sem kann að falla á ríkissjóð verði frumvarpið að lögum. Í greinargerð með frumvarpinu segir að sú breyting sem lögð er til með 5. gr. frumvarpsins kunni að fela í sér hækkun þess hluta fjárlaga sem hækkar sjálfvirk óháð stöðu ríkissjóðs. Hingað til hafi kaupmáttur greiðslna almannatrygginga og úr lífeyrissjóðum verið tryggður með tengingu við vísitölu neysluverðs en með frumvarpinu sé lagt til að þeim forsendum verði breytt, eins og áður hefur verið rakið. Fram kemur í greinargerð með frumvarpinu og minnisblaði fjármála- og efnahagsráðuneytis að útgjaldaaukning ríkissjóðs gæti orðið allt að 3–4 milljarðar kr. á ári. Þá megi gera ráð fyrir því að kostnaður vegna tengingar bóta almannatrygginga við launavísitölu nemi uppsafnað um 10–11 milljörðum kr. undir lok tímabils fjármálaáætlunar. Þá kemur fram að miðað við forsendur fjárlaga fyrir árið 2025 hefði kostnaðurinn orðið 3–4 milljörðum kr. hærri á árinu 2025 hefðu bæturnar fylgt þróun launavísitölu. Auk þess segir að áhætta sé til staðar að þróun launavísitölu verði umfram það sem nú er spáð og muni kostnaður aukast til samræmis verði það raunin. Gert er ráð fyrir þeim viðbótarkostnaði sem kann að falla á ríkissjóð, verði frumvarpið að lögum, í tillögu til þingsályktunar um fjármálaáætlun fyrir árin 2026–2030 (pskj. 296, 264. mál).

Stjórn Tryggingastofnunar.

Með frumvarpinu er lagt til að horfið verði frá því fyrirkomulagi að skipuð sé stjórn yfir Tryggingastofnun. Meiri hlutinn tekur undir það sem fram kemur í greinargerð með frumvarpinu að stjórnir stofnana sem heyra beint undir ráðherra þyki almennt hafa óljósa stöðu og hlutverk og að hætta sé á óljósum ábyrgðarskilum stjórnar og forstöðumanns. Telur meiri hlutinn að með því að fella brott ákvæði um stjórn Tryggingastofnunar megi ná fram hagræðingu í ríkisrekstri án þess að það komi niður á opinberri þjónustu.

Breytingartillögur.

Lögð er til lagatæknileg breyting á lokamálslið 2. mgr. 3. gr. frumvarpsins sem þarfnast ekki frekari skýringa.

Með 3. og 4. másl. 2. mgr. 6. gr. frumvarpsins er lagt til að Tryggingastofnun setji nánari reglur um vinnslu persónuupplýsinga vegna skrár skv. 3. mgr. 3. gr. Meiri hlutinn leggur til að kveðið verði á um að ráðherra setji í reglugerð nánari reglur um sama efni, í stað heimildar Tryggingastofnunar til að setja reglur.

Að framangreindu virtu leggur meiri hlutinn til að frumvarpið verði **samþykkt** með eftirfarandi

BREYTINGU:

1. Á eftir orðinu „frestað“ í lokamálslið 2. mgr. 3. gr. komi: eða.
2. Í stað 3. og 4. málsli. 2. mgr. 6. gr. komi nýr málsliður, svohljóðandi: Ráðherra skal setja reglugerð þar sem fram koma nánari reglur um vinnslu persónuupplýsinga vegna skrár skv. 3. mgr., þ.m.t. um tilgang og aðferðir við vinnslu.

Alþingi, 11. júní 2025.

Kolbrún Áslaugar Baldursdóttir,
form., frsm.

Jón Gnarr.

Sigurþóra Steinunn Bergsdóttir.

Vilborg Kristín Oddsdóttir.

Jónína Björk Óskarsdóttir.