

## Nefndarálit

### um frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna endurskoðunar örorkulífeyriskerfis almannatrygginga.

Frá 1. minni hluta velferðarnefndar.

Með frumvarpi þessu er mælt fyrir um löngu tímabæra sameiningu greiðsluflokka í örorkulífeyriskerfinu, einföldun á skerðingarreglum og hækkun frítekjumarks. Í þessu felast mikilvægar kjarabætur fyrir flesta örorkulífeyrisþega. Þá eru lagðar til breytingar á fyrirkomulagi stuðningskerfis vegna heilsubreysts og endurhæfingar þar sem tekinn er upp nýr greiðsluflokkur, sjúkra- og endurhæfingargreiðslur, sem tryggir framfærslu fólks mun betur en gert er í núverandi kerfi. Loks felur frumvarpið í sér mikilvægar breytingar sem miða að auknu samstarfi og samfelli milli félagslegra þjónustukerfa í þágu þeirra sem reiða sig á þau. 1. minni hluti lýsir eindregnum stuðningi við þessar breytingar á örorkulífeyriskerfinu og telur brýnt að þær nái fram að ganga.

Á frumvarpinu eru þó alvarlegir ágallar sem Alþingi verður að laga. Sumum þeirra hefði eflaust mátt komast hjá með því að viðhafa meira og dýpra samráð við hagsmunasamtök öryrkja og fatlaðs fólks við undirbúning málsins. Enginn öryrki né fulltrúi frá ÖBÍ réttindasamtökum eða öðrum samtökum fatlaðs fólks átti sæti í stýrihópi og sérfræðingateymi ríkisstjórnarinnar um heildarendurskoðun á örorkulífeyriskerfinu. ÖBÍ hefur gagnrýnt að ekki skyldi haft raunverulegt samráð við samtökin fyrr en eftir að frumvarpsdrög lágu fyrir. Þá var brugðist með afar takmörkuðum hætti við athugasemdum og þær veigamestu hunsaðar. Þetta er gagnrýnivert. Þá er óheppilegt hve seint frumvarpið var lagt fram á Alþingi. Fyrir vikið hefur nefndin þurft að hafa hraðari hendur en æskilegt er þegar gerðar eru grundvallarbreytingar á lögum sem snerta lífsafkomu meira en 20 þúsund manns.

#### Gagnrýni 1. minni hluta og viðbrögð meiri hlutans.

Framsögumaður 1. minni hluta birti grein á Vísi.is 9. maí 2024 undir yfirskriftinni „Stórhættulegir ágallar á örorkufrumvarpi ríkisstjórnarinnar“ þar sem gerðar eru alvarlegar athugasemdir við tiltekin ákvæði frumvarpsins og bent á að fjöldi öryrkja muni sitja eftir ef ekki verða gerðar breytingar á málinu. Það er fagnaðarefni að í nefndaráliti meiri hlutans frá 10. júní eru lagðar til breytingar sem koma að verulegu leyti til móts við þessar athugasemdir. Hér á eftir verður farið yfir athugasemdirnar lið fyrir lið og lagt mat á breytingartillögur meiri hlutans með hliðsjón af þeim. Inndreginn texti að aftan er bein tilvitnun í fyrrnefnda grein, en 1. minni hluti hefur haldið sömu sjónarmiðum á lofti á vettvangi nefndarinnar í umfjöllun um málið.

„Flestir öryrkjar munu njóta góðs af breytingunum sem felast í frumvarpi ráðherra. Þó er ljóst að í ákveðnum tilvikum munu árstekjur öryrkja lækka, einkum hjá þeim sem búa einir, eru algerlega óvinnufærir og hafa engin eða mjög lítil réttindi í lífeyrissjóðum. Í frumvarpinu er mælt fyrir um lækkun á heimilisuppbót og lækkun og þrengingu á aldursviðbót, en þetta eru greiðsluflokkar sem skipta þennan hóp ör-

yrkja miklu máli. Öryrki sem er á aldrinum 18 til 24 ára við fyrsta mat, býr einn og er hvorki með tekjur úr lífeyrissjóði né af vinnumarkaði hækkar um 4.020 kr. á mánuði samkvæmt frumvarpinu. Þar með er þó ekki öll sagan sögð. Á undanförunum árum hafa öryrkjar fengið eingreiðslu í desember, skatta- og skerðingarlaust, sem hefur verið kynnt sem bráðabirgðaaðgerð á meðan heildarendurskoðun örorkulífeyriskerfisins stendur enn yfir. Að óbreyttu má ætla að fallið verði frá útborgun eingreiðslunnar á næsta ári þegar nýtt örorkulífeyriskerfi hefur tekið gildi. Heildaráhrifin verða þau að árstekjur öryrkjans sem býr einn, fékk ungur örorkumat og er óvinnufær munu lækka um u.þ.b. 20 þúsund krónur. [...] Til að koma í veg fyrir að nokkur öryrki verði fyrir tekjurýrnun væri réttast að falla frá eða draga úr þeirri lækkun sem lögð er til á aldursviðbót og heimilisuppbót í frumvarpinu.“

Í nefndaráliti meiri hlutans eru ekki lagðar til breytingar sem taka á þessu og haldast fjárhæðir aldursviðbótar og heimilisuppbótar óbreyttar frá því sem gert er ráð fyrir í frumvarpinu.

„Að hinu þarf líka að hyggja: hvernig öryrkjum framtíðar – þeim sem koma nýir inn í kerfið – mun reiða af í nýja greiðslukerfinu í samanburði við greiðslurnar sem þeir myndu fá ef kerfinu yrði ekki breytt. Af greinargerð frumvarpsins og kynningu þess er ljóst að gert er ráð fyrir að stór hluti fólks sem mun fá fyrsta mat á næstu árum verði metið með 26–50% starfsgetu og sett á hlutaörorkulífeyri, fólk sem í mörgum tilvikum hefði verið metið með 75% örorku samkvæmt núverandi kerfi. Í nýja kerfinu mun fólk á hlutaörorkulífeyri eiga rétt á tímabundnum virknistyrk meðan á atvinnuleit stendur sem nemur mismun hlutaörorkulífeyris og fulls örorkulífeyris. Í ljósi þess að virknistyrkur fellur niður við fyrstu krónu sem fólk vinnur sér inn þurfa atvinnutekjur vegna hlutastarfs að vera um eða yfir 250 þúsund krónur á mánuði svo að heildartekjur verði ekki lægri í nýja kerfinu en þær hefðu verið miðað við 75% örorkumat í núverandi kerfi.“

Í nefndaráliti meiri hlutans eru lagðar til breytingar sem taka á þessu. Lagt er til að hlutaörorkulífeyrir verði 25.000 kr. hærri á mánuði en gert var ráð fyrir í framlögðu frumvarpi. Með því er afkoma þeirra sem fá hlutastarf á lágum launum betur tryggð og jafnframt dregið úr vægi virknistyrksins enda nemur fjárhæð hans mismun hlutaörorkulífeyris og fulls örorkulífeyris.

Í fylgiskjali gefur að líta samanburð á heildartekjum þeirra sem eru eða hefðu verið metnir með 75% örorku og hefðu fengið fullan örorkulífeyri samkvæmt núverandi kerfi en verða metnir með hlutaörorku í nýju kerfi og eiga kost á virknistyrk. Annars vegar er sýndur tekju-samanburður sem byggist á frumvarpinu eins og það var lagt fram á Alþingi og hins vegar samanburður sem tekur mið af breytingartillögum meiri hlutans. Líkt og sjá má af töflunum batnar staða þeirra sem vinna hlutastörf á lágum launum með breytingunum og tekjur þeirra verða nokkru hærri en þær eru eða hefðu verið á fullum örorkulífeyri í núverandi greiðslukerfi. Útreikningarnir voru teknir saman af ÖBÍ réttindasamtökum að beiðni 1. minni hluta.

„Ákvæði frumvarpsins um virknistyrk eru meingölluð og geta beinlínis unnið gegn markmiðinu um aukna virkni. Í fyrsta lagi mun virknistyrkurinn falla alfarið niður um leið og fólk vinnur sér inn eina krónu í atvinnutekjur. Fjárhæð virknistyrks nemur 95 þúsund krónum á mánuði sem þýðir að ábatinn af því að vinna sér inn 100 þúsund krónur er 5 þúsund krónur fyrir skatt. Öryrkjar í atvinnuleit munu í raun sæta strangari reglum en aðrir atvinnuleitendur sem í dag njóta 86.114 kr. frítekjumarks á mánuði og hafa þannig svigrúm til að sinna tilfallandi vinnu án þess að verða fyrir skerðingu.“

Í nefndarálitni meiri hlutans er brugðist við þessari gagnrýni. Lagt er til að í stað þess að virknistyrkur falli niður vegna tilfallandi vinnu skuli ekki greiddur virknistyrkur fyrir þá daga sem vinnan stendur yfir. Með þessari breytingu og hækkun hlutaörorkulífeyris er staða þeirra sem metnir eru með hlutaörorku og taka þátt í vinnumarkaðsaðgerðum mun betri en í upphaflegu frumvarpi.

„Einstaklingur með skerta starfsgetu mun aðeins fá greiddan virknistyrk, fulla framfærslu, ef hann er reiðubúinn að taka hverju því starfi sem býðst, óháð menntun, áhugasviði og hæfileikum. Almenna reglan verður sú að ef öryrkinn hafnar starfi eða atvinnuviðtali er honum refsað með tveggja mánaða niðurfellingu virknistyrksins. Ef það gerist aftur er öryrkjanum refsað með þriggja mánaða niðurfellingu. [...] Þannig er fólk með skerta starfsgetu sett í niðurlægjandi stöðu á vinnumarkaði með refsikennendum ákvæðum sem hljóta að ýta undir streitu og vanlíðan.“

Meiri hlutinn leggur ekki til að gerðar verði breytingar á þessum atriðum en leggur áherslu á að samkvæmt frumvarpinu verður ekki hægt að fella niður virknistyrk öryrkja fyrr en viðkomandi hefur verið í atvinnuleit í a.m.k. tvo mánuði frá því að Vinnumálastofnun tók við umsókn hans.

„Loks er ljóst að frumvarpið kemur illa við þann hóp sem hefur ekki áunnið sér fullan rétt til lífeyris innan almannatryggingakerfisins vegna stuttrar búsetu hér á landi. Sérstök framfærsluuppbót fellur brott án þess að fyrir liggi hvernig framfærsla fólksins verður tryggð. Þetta er fólk sem lagði ríkið í dómi Hæstaréttar nr. 52/2021 þar sem staðfest var að stjórnvöldum er óheimilt að binda fjárhæð uppbótar á lífeyri við búsetu á Íslandi og að slíkt gengur í berhögg við markmið laga um félagslega aðstoð. Það er lítil huggun fólgin í því fyrir þennan hóp að „verið sé að skoða ýmsar leiðir“ til að koma til móts við hann eins og það er orðað í greinargerð frumvarpsins. Af þeim upplýsingum sem birtar hafa verið í samráðsgátt stjórnvalda má ráða að krónu-móti-krónu skerðing verði tekin aftur upp gagnvart öryrkjum í þessari stöðu.“

Í nefndarálitni meiri hlutans er því beint sérstaklega til ráðherra að koma fram með frumvarp sem snertir þennan hóp tímanlega á næsta þingi svo að réttur þeirra sem koma nýir inn í kerfið verði tryggður. 1. minni hluti tekur undir þetta, en réttara hefði verið að leysa úr stöðu þessa hóps samhliða þeim heildarbreytingum sem felast í frumvarpinu.

„Ein stærsta breytingin er að tekið verður upp „samþætt sérfræðimat“ í stað læknisfræðilegs örorkumats. Framkvæmd þessa sérfræðimats verður forsendan fyrir greiðslu örorkulífeyris og sá grundvöllur sem stjórnarskrárbundinn réttur fólks til framfærsluaðstoðar verður ákvarðaður samkvæmt. Þannig hlýtur að skipta öllu máli hvað nákvæmlega felst í samþættu sérfræðimati, hverjir efnisþættir þess eru, hvaða sjónarmið og mælikvarðar munu ráða för og hvers konar aðferðafræði og sérfræðibekkingu verður byggt á. Þessum spurningum er hins vegar ekki svarað í frumvarpinu heldur er ráðherra falið að útfæra þessi grundvallaratriði í reglugerð. Tryggingastofnun, sem mun framkvæma matið, fær nær engar leiðbeiningar um framkvæmdina í lagatexta. Þar segir einungis að stofnunin skuli „byggja á fyrirliggjandi gögnum um færni umsækjanda til atvinnuþátttöku og árangur endurhæfingar eftir því sem við á“ og að hún skuli „afla nauðsynlegra gagna og upplýsinga“ og „óska eftir umsögnum sérfræðinga ef þörf er á“. Fyrir liggur að starfshópur sem mun þróa staðlað matstæki vegna samþætts sérfræðimats er rétt að hefja störf og gert hefur verið ráð fyrir að frumvarpið verði samþykkt án þess að fyrir liggi drög að reglugerð um helstu efnisþætti sérfræðimatsins. Með þessu yrðu meiri háttar völd framseld til ráðherra og Tryggingastofnunar um það hvernig rétturinn til framfærslu verður ákvarðaður.

Þannig myndi Alþingi í raun samþykkja grundvallarbreytingu á örorkulífeyrskerfinu án þess að vita hvað felst í breytingunni.“

Meiri hlutinn bregst aðeins að óverulegu leyti við þessari gagnrýni og leggur til að við 3. gr. frumvarpsins bætist málslíður um að samþætta sérfræðimatið skuli „m.a. byggjast á þáttum sem lúta að færni, aðstæðum (umhverfis- og einstaklingsbundnum þáttum) og heilsu í víðum skilningi“. Það er framför að þessi almenna lýsing sé færð inn í lagatexta en eftir standa sem áður ótál ósvaraðar spurningar um efnisþætti hins samþætta sérfræðimats og ekki liggja fyrir drög að reglugerð um framkvæmd matsins.

### **Frekari breytinga er þörf.**

Fleiri góðar breytingar eru lagðar til í nefndarálit og breytingartillögum meiri hlutans. Til að mynda var orðið við beiðni 1. minni hluta um að hagsmunasamtök fatlaðs fólks tilnefni fulltrúa í starfshópin sem skipaður verður strax við gildistöku laganna til að greina áhrif frumvarpsins og fylgjast með innleiðingu hins nýja kerfis. Þetta er mikilvægt og til þess fallið að auka traust.

Eftir standa þó alvarlegir veikleikar á frumvarpinu sem ekki hefur verið brugðist við. Enn er gert ráð fyrir að stór hluti þeirra öryrkja sem búa einir og eru með öllu óvinnufærir sitji eftir við breytingarnar og enn er uppi óvissa og ófyrirsjáanleiki um útfærslu og framkvæmd hins samþætta sérfræðimats. Þá er ljóst að ýmsar alvarlegar brotalamir í örorkulífeyrskerfinu, sem gagnrýndar hafa verið um árábil og ætti sannarlega að breyta þegar heildarendurskoðun á kerfinu fer fram, verða áfram til staðar eftir gildistöku laganna. Að mati 1. minni hluta er heildarendurskoðun á örorkulífeyrskerfinu langt í frá lokið.

Fulltrúar minni hlutans í velferðarnefnd standa sameiginlega að breytingartillögum sem lagðar eru fram á sérstöku þingskjali.

Að framansögðu virtu leggur 1. minni hluti til að tillagan verði **samþykkt** með þeim breytingum sem gerð er tillaga um á sérstöku þingskjali.

Alþingi, 13. júní 2024.

Jóhann Páll Jóhannsson.

### **Fylgiskjal.**