

Nd. **197. Nefndarálit** [65. mál]
um frv. til l. um breyt. á l. nr. 24 29. marz 1956, um almannatryggingar.

Frá 2. minni hl. heilbrigðis- og félagsmálanefndar.

Heilbrigðis- og félagsmálanefnd neðri deildar hefur rætt þetta stjórnarfrumvarp á nokkrum fundum. Forstjóri Tryggingastofnunarinnar, Sverrir Þorbjarnarson, og ráðuneytisstjórinn í félagsmálaráðuneytinu, Hjálmar Vilhjálmsson, hafa mætt á

nokkrum fundum nefndarinnar og gefið nefndinni og einstökum nefndarmönnum ýmsar upplýsingar um tryggingamálin og framkvæmd þeirra.

Meiri hluti nefndarinnar, stjórnarstuðningsmennirnir, þeir Sigurður Bjarnason, Birgir Finnsson og Guðlaugur Gíslason, vilja samþykkja frumvarpið með þremur smábreytingum, en telja sig ekki hafa svigrúm til að geta fylgt þeim margvíslegu breytingartillögum mínum við frumvarpið, sem ég gerði grein fyrir í nefndinni. — Jón Skaftason mun hins vegar vera samþykkur ýmsum breytingartillögum mínum, en hann skilar sérstöku nefndaráliti, og þar mun hann gera nánari grein fyrir afstöðu sinni til frumvarpsins og breytingartillagna, er fyrir liggja við það.

Efni frumvarpsins er úr þremur þáttum spunnið. Það byggist í fyrsta lagi á frumvarpi til laga, er samið var af millipinganefnd, sem skipuð var á miðju ári 1958 og átti að endurskoða ákvæði tryggingalaganna um lífeyrisgreiðslur með það fyrir augum að bæta hlut lífeyrisþega.

Í öðru lagi byggist efni þessa frumvarps á frumvarpi sömdu af annarri millipinganefnd, er hóf störf í ársbyrjun 1959 og átti að endurskoða þau ákvæði III. kafla tryggingalaganna, er fjalla um upphæð slysabóta, með það fyrir augum, að slíkar bætur yrðu hækkaðar.

Bæði þessi frumvörp millipinganefndanna eru birt sem fylgiskjöl með stjórnarfrumvarpinu ásamt athugasemdum, er þeim fylgdu.

Þriðji efnisþáttur stjórnarfrumvarpsins er hugsaður sem eins konar sárabætur vegna hinna þungu búsífa, sem landsmenn verða fyrir vegna aðgerða ríkisstjórnarinnar í efnahagsmálum.

Þetta er berum orðum játað í athugasemdum eða greinargerð frumvarpsins um efnahagsmál. En þar segir svo á bls. 9: „Til þess að draga úr þeirri kjaraskerðingu, sem þessar ráðstafanir hafa í för með sér vegna hækkaðs verðlags . . . leggur ríkisstjórnin til, að mjög mikil (svo) hækkun sé gerð á bótum almannatrygginga, sérstaklega á fjölskyldubótum og elli- og örorkulífeyri.“

Í áróðursriti því sem ríkisstjórnin gaf út og dreifði um landsbyggðina, á kostnað ríkissjóðs, er þetta sárabótasjónarmið einnig játað berum orðum, því að þar segir á bls. 19 og 20:

„Slík hækkun framfærslukostnaðar hlyti að sjálfsögðu að verða öllum almenningi afar þungbær. Af þeim ástæðum telur ríkisstjórnin óhjákvæmilegt, að sérstakar ráðstafanir séu gerðar til þess að draga úr áhrifum gengisbreytingarinnar á líf skjörin og þá fyrst og fremst á líf skjör barnafjölskyldna og aldraðs fólks.“

Þannig játar ríkisstjórnin, að efnahagsmálaráðstafanir hennar hljóti að verða „öllum almenningi afar þungbærar“ og þess vegna sé „óhjákvæmilegt“ að hlaupa eitthvað undir baggann með barnafjölskyldum og öldruðu fólki.

Þetta er hverju orði sannara. Það hefði auðvitað verið óframkvæmanlegt með öllu fyrir aldrað fólk og öryrkja að komast af í hraðvaxandi dýrtíð, ef ekki hefðu verið gerðar neinar lagfæringar á hinum smánarlega lága elli- og örorkulífeyri, sem nú hefur miklu minni kaupmátt en upphaflega, þegar tryggingarnar hófu göngu sína. Þó verður að játa, að sumar aðrar bótagreiðslur trygginganna hafa samt dregið enn meira aftur úr.

Þetta var þá líka fyrir löngu játað af flestum, eins og m. a. sést greinilega á því, að á seinustu tveimur árum störfuðu tvær millipinganefndir að endurbótum á tryggingalöggjöfinni með það fyrir augum að bæta hlut bótaþega.

Víst eru þær breytingar, sem í þessu frumvarpi felast, flestar eða allar til bóta. En þegar á það er litið, að þær breytingar, sem nú verða gerðar, eiga ekki aðeins að bæta úr því, sem úrskaiðis hefur gengið í tryggingamálum á undanfórnum árum, heldur einnig að mæta þeirri dýrtíðarholskeflu, sem nú er að falla yfir þjóðina vegna aðgerða stjórnarvalda, þá verður ekki annað sagt en að hér sé um engar gagngerðar breytingar að ræða í tryggingamálum okkar.

Þetta blasir strax við í 2. gr. frumvarpsins. Þar er gert ráð fyrir því, að landinu verði framvegis sem hingað til skipt í tvö verðlagssvæði og að bætur allar og iðgjöld

verði yfirleitt fjórðungi lægri á öðru verðlagssvæði en á því fyrsta. Á fyrsta verðlagssvæði með hærri bæturnar eru kaupstaðir og kaптún með 2000 íbúum eða fleiri, en til annars verðlagssvæðis með lægri bæturnar teljast allir aðrir staði á landinu.

Þetta ákvæði get ég með engu móti felld mig við, tel það úrelt, hafi það þá nokkurn tíma átt rétt á sér, — og ranglátt er það í alla staði, eins og nú er komið.

Ég legg því til, að sú meginbreyting verði nú gerð á fyrirkomulagi almannatrygginganna, að allt landið verði eitt verðlagssvæði.

Þegar þetta ákvæði var upphaflega tekið inn í tryggingalöggjöfina, var kaupgjald yfirleitt hæst í Reykjavík, nokkru lægra í öðrum kaupstöðum og mun lægra í hinum smærri kaптúnum og í sveitum.

Nú er þetta breytt orðið, þakkað veri kjarajöfnun verkalýðssamtakanna. Nú er sama kaup greitt um allt land, og atvinnuleysistryggingum hefur verið komið á.

Sé lítið á hina hlið málsins, hvort fólk geti e. t. v. komið af með minni bæt看 út um land, því að þar sé ódýrara að lifa, þá mæla einnig flest rök gegn því, að svo geti verið. Yfirleitt hlýtur vöruverð að vera herra, en ekki lægra, á öðru verðlagssvæði en á því fyrsta, og mundi því eðlilegra, að þar væru greiddar hærri bæt看, ef landinu væri á annað borð skipt í tvö verðlagssvæði.

Ákvæðið um að skipta landinu í tvö verðlagssvæði er að finna í 10. gr. laganna um almannatryggingar, og legg ég til, að sú grein laganna falli niður.

Vænti ég, að háttvirtir alþingismenn fallist nú á, að þessi breyting sé réttmæt, og styðji hana því með atkvæði sínu.

Í þriðju grein stjórnarfrumvarpsins er lagt til, að árlegur ellilífeyrir verði 14400 kr. fyrir einstakling á fyrsta verðlagssvæði, en 10800 kr. á öðru verðlagssvæði. Þetta gerir, eins og menn sjá, 1200 kr. á mánuði á fyrsta verðlagssvæði og 900 kr. á mánuði á öðru verðlagssvæði.

Hjónum er ætlaður 10% lægri lífeyrir en tveimur einstaklingum, þ. e. 25920 kr. á fyrsta verðlagssvæði, en 19440 kr. á öðru.

Tillaga mín er sú, að einstaklingslífeyrir verði 16000 kr. á ári, hvar sem er á landinu, og að hjón fái tvöfaldan einstaklingslífeyri, 32000 kr.

Þetta tel ég lágmark þess, sem hugsanlegt sé að nokkur maður geti dregið fram lífið á, miðað við núverandi dýrtíð. En þar sem vitað er, að verðlag í landinu fer stórhækkandi á næstu vikum og mánuðum, yrðu þessar lífeyrisgreiðslur ófullnægjandi með öllu skömmu eftir samþykkt laganna, nema jafnframt sé ákveðið, að þær skuli fylgja vísitölu framfærslukostnaðar. — Það tel ég líka sjálfsagt að þær geri og legg því til, að á nefndar grunnupphæðir ellilífeyris og örorkubóta komi ávallt full vísitala framfærslukostnaðar. Vænti ég, að þingmenn fallist á, að með þessu fyrirkomulagi sé gerð tilraun til að tryggja, að aldrei fólk og öryrkjar njóti þeirra bóta, sem ákveðnar eru með lagasetningunni, nokkru lengur en ella mundi. Og sé breytingin því til bóta. Að öðrum kosti yrði mjög svo tjaldað til einnar nætur með kaupmátt ellilífeyris og örorkubóta með tilliti til þess, hversu verðlag allt er nú á hverfanda hveli í landi voru.

Í bókinni Félagsmál á Íslandi, sem gefin var út af félagsmálaráðuneytinu árið 1942, segir allýtarlega frá úthlutun ellilauna og örorkubóta samkvæmt lögunum um alþýðutryggingar frá 1936. En þá höfðu sveitarstjórnirnar, en ekki Tryggingastofnunin, úthlutun ellilauna og örorkubóta. Er í bók þessari margoft vikið að því, að úthlutun beri að haga svo, að sá, sem ellilaun fær, þurfi ekki að verða jafnframt styrkþegi sveitarinnar. Á bls. 95 segir svo: „Skal haga úthlutuninni svo, að gamalmenni eða öryrki, sem styrks nýtur, þurfi ekki fyrirsjáanlega að njóta almenns framfærslustyrks.“ — Þetta ákvæði var sett inn í lögin 1937.

Af framansögðu sést, að sveitarstjórnir ákveða í fyrsta lagi, hverjir af umsækjendum skuli fá ellilaun eða örorkubætur, og í öðru lagi, hve háar upphæðir hverjum umsækjanda eru úthlutaðar. Aðeins er það fyrirskipað, að þær megi ekki vera svo lágar, að umsækjandinn þurfi fyrirsjáanlega að leita almenns framfærslustyrks að auki.

Svona var þetta sem sé, áður en Tryggingastofnunin fékk þessi mál í sínar hendur.

En nú er öllum kunnugt, að ellilífeyrir og örorkubætur hafa verið svo lágar upphæðir um mjög mörg ár, að óumflýjanlegt hefur verið, að flestir elli- og örorkulífeyrisþegar yrðu jafnframt opinberir styrkþegar. Þetta er ljótur blettur á tryggingunum og gagnstætt anda þeirra og tilgangi. Fullur ellilífeyrir verður að vera svo hár, að lífeyrisþeginn þurfi ekki jafnframt að vera styrkþegi.

Daggjald á elliheimili hér í Reykjavík mun nú vera 85 kr., og kostar þá ársdvölin 31000 kr. Sé ellilífeyririnn nú ákveðinn 14400 kr., nægir hann sem sé ekki til greiðslu á dvalarkostnaðinum, þó að heimildin um 100% álag sé notuð til fulls. Ellilífeyrisþeginn verður því styrkþegi jafnframt. Til þess að hjá því verði komið, legg ég til, að ellilífeyririnn verði nú ákveðinn 16000 kr., og getur þá smáupphæð orðið afgangslífeyrisþegum til eigin nota, ef 100% hækkunarheimildin er notuð. — Hér er því farið eins hóflega í sakirnar og mögulegt er, til þess að því takmarki verði náð, sem tryggingunum var í öndverðu sett, að því er viðvíkur öldruðu fólki og öryrkjum.

Nú er vaxandi dýrtíð fram undan. Heyrzt hefur, að nýir samningar um hækkun daggjalda á elliheimilum séu hafnir. Með þessa vitneskju í huga ber ég fram tillögu um vísitöluuppbót á ellilífeyri og örorkubætur. Verði hún felld, er ellilífeyrisþeginn orðinn styrkþegi, áður en varir.

Í 4. gr. frumvarpsins er heimild til að greiða eiginkonum elli- og örorkulífeyrisþega makabætur allt að 80% óskerts einstaklingslífeyris, ef sérstakar ástæður séu fyrir hendi.

Þeim, sem framkvæma skulu tryggingarnar, hlýtur að vera illa við slíkar heimildir. Þær setja þá margoft í mikinn vanda. — Ég legg til, að skylt verði að greiða maka elli- eða örorkulífeyrisþega makabætur allt að 80% lífeyris viðkomandi bótþega.

Í 5. gr. frumvarpsins er ákveðið, að árlegar fjölskyldubætur með hverju barni skuli vera 2600 kr., en það jafnframt tekið fram, að við ákvörðun fjölskyldubóta skuli þó ekki talin með þau börn í fjölskyldunni, sem eigi framfærsluskyldan föður utan hennar.

Þetta er tæpast réttlátt, þar sem fjölskyldubæturnar munu vera hugsaðar sem sárabætur vegna kjaraskerðingar af völdum efnahagsráðstafana ríkisstjórnarinnar. Þær afleiðingar bitna á öllum. Þess vegna legg ég til, að fjölskyldubæturnar nái til allra barna. Hef ég séð ástæðu til að taka það skýrt fram, að börn örorku- og ellilífeyrisþega eigi einnig rétt á fullum fjölskyldubótum.

Í stjórnarfrumvarpinu er árlegur barnalífeyrir ákveðinn 7200 kr. á fyrsta verðlagssvæði og 5400 kr. á öðru verðlagssvæði.

Upphaflega var barnalífeyrir $\frac{2}{3}$ af fullum ellilífeyri, en hvað eftir annað var hann ekki hækkaður, þegar lögín voru endurskoðuð. Hefur barnalífeyririnn því um mörg undanfarin ár aðeins verið helmingur af elli- og örorkulífeyri. Þessu hlutfalli er enn haldið í stjórnarfrumvarpinu — barnalífeyririnn ákveðinn 7200 kr., þ. e. helmingur af 14400 kr.

Ég legg til, að barnalífeyririnn verði 9600 kr., sem er $\frac{2}{3}$ af ellilífeyrinum, eins og hann er ákveðinn í stjórnarfrumvarpinu. Verði hann þannig færður til síns fyrra hlutfalls við ellilífeyririnn, eins og hann hefur verið fram til þessa. Hann skal og greiddur, ef faðirinn eða móðirin er látin.

Í 7. gr. frumvarpsins eru ákvæði um árleg mæðralaun. Skulu þau með einu barni vera 1400 kr. á fyrsta verðlagssvæði og 1050 kr. á öðru. Með tveimur börnum skulu þau skv. frumvarpinu vera 7200 kr. á fyrsta og 5400 kr. á öðru verðlagssvæði. Með þremur börnum og fleiri skulu greidd mæðralaun, er nemi fullum lífeyri, þ. e. 14400 kr. á fyrsta verðlagssvæði, en 10800 kr. á öðru.

Út frá sömu viðmiðun og með hliðsjón af þeirri tillögu minni, að fullur ellilífeyrir verði 16000 kr., legg ég til, að mæðralaun með einu barni verði 2000 kr., með

tveimur börnum 8000 kr. og með þremur börnum eða fleiri verði þau 16000 kr. eða fullur lífeyrir samkvæmt tillögu minni.

Samkvæmt frumvarpinu er fæðingarstyrkur ákveðinn 2160 kr., en með tilliti til fyrirsjáanlegra hækkana á sjúkrahúsdaggjöldum legg ég til, að hann verði 2500 kr.

Ekkjubætur eru í frumvarpinu ákveðnar 1440 kr. mánaðarlega í 3 mánuði eftir lát eiginmanns. Ég legg til, að ekkjubæturnar verði 1600 kr. með sama hætti, og er það hlutfallslega sama hækkun og ég geri um flestar bótagreiðslur aðrar.

Samkvæmt frumvarpinu á ekkja, sem hefur barn yngra en 16 ára á framfæri sínu, enn fremur rétt á bótum 9 mánuði í viðbót, 1080 kr. mánaðarlega. Ég legg til, að þessi greiðsla verði 1200 kr. jafnlangan tíma.

Þá legg ég til, að eftir 9. gr. frumvarpsins komi ný grein, er orðist svo:

„22. gr. laganna falli niður“.

Þessi tillaga er um það, að hin illræmdu og ranglátu skerðingarákvæði skuli nú niður felld.

Ekki náðist samkomulag um þessa tillögu fremur en hinar. Er þó haft við orð, að hún sé þarflaus, þar sem skerðingarákvæðin eigi nú að falla niður í lok þessa árs, ef ekkert sérstakt komi til. En jafnframt hefur þó heyrzt talað um nýja endurskoðun tryggingalaganna, og væri ekki óhugsandi, að hún væri m. a. hugsuð til að framlengja skerðingarákvæðin. Ef ríkisstjórnin ætlar hins vegar að fella skerðingarákvæðin niður frá og með ársbyrjun 1961, getur það ekkert stórvandamál talizt, hvernig eigi að standa straum af þeim auknu útgjöldum, sem af þessu leiði fyrir tryggingarnar síðari hluta þessa árs. Virðist svo sem ríkissjóður hafi þá aldrei getu til að standast þau útgjöld, sem af afnámi skerðinganna leiðir, ef ekki einmitt nú, þegar hundruðum milljóna í nýjum sköttum er hellt yfir þjóðina. Það væri a. m. k. í algerri andstöðu við hátiðleg loforð og svardaga stjórnarflokkanna fyrir kosningar, ef þeir víkja sér nú undan því að afnema skerðingarákvæðin. Að minnsta kosti mundi það vel fallið til að vekja tortryggni, ef skerðingarákvæðin fást ekki niður felld nú með þeim viðtæku breytingum, sem nú eru þó á þeim gerðar.

Við 10. gr. frumvarpsins geri ég þá aðalbreytingu, að skylt sé að greiða örorkulífeyrisþega, sem stundi nám meira en 6 mánuði á ári, tvöfaldar örorkubætur. Þetta munu tryggingarnar hafa gert í ýmsum tilfellum, og þykir réttara, að öryrkjum sé það kunnugt, að þeir eigi þennan möguleika til að standast kostnað af námi til þess þar með að gera sig hæfari til starfa í þágu þjóðfélagsins.

Miklar og margvíslegar vonir voru bundnar við starfsemi trygginganna, þegar þær tóku til starfa. Ekki voru þessar glæstu vonir hvað sízt bundnar við þá margþættu heilsuverndar- og heilsugæzlustarfsemi, sem ákveðið var að hefja með laga-**setningunni um almannatryggingar.**

Kaflinn um heilsugæzlu í tryggingalöggjöfinni var glæsilegt nýmæli Hann var saminn á grundvelli þeirra skoðana nútíma læknisvísinda, að miklu væri þýðingarmeira að geta komið í veg fyrir sýkingu og sjúkdóma en að gera það að uppi-stöðu í starfi lækna og allrar heilbrigðisþjónustunnar að eltast við sjúkdómama og glíma við þá á síðara stigi.

En hér urðu menn fyrir miklum vonbrigðum. Kaflinn um heilsugæzlu kom aldrei til framkvæmda, og árið 1955 var það glapræði framið að fella þennan merkasta kafla almannatryggingalaganna alveg niður.

Ég er einn hinna mörgu, sem aldrei hafa getað sætt sig við, að heilsugæzlu- og heilsuverndarstarfsemi skuli þannig hafa verið vikið til hliðar. Þess vegna legg ég til, að í stað IV. kafla laganna (Sjúkratryggingar, 44.—58. gr.) komi nýr kaflí, Heilsugæzla, með 24 greinum, samhljóða þeim, sem niður voru felldar árið 1955.

Við 20. gr. frumvarpsins geri ég þá breytingartillögu, að sjúkradagpeningar séu jafnt greiddir kvæntum manni og giftri konu, án tillits til þess, hvort hún telst fyrirvinna heimilis eða ekki. — Af svipuðum ástæðum legg ég til, að 6. málsgr. 53. gr. laganna falli niður.

Þá legg ég enn fremur til, að 2. málsgr. 76. gr. laganna verði niður felld, þar

sem hún hefur oft og mun jafnan gefa tilefni til misnotkunar. Er líklegt, að þeim skattleysingjum, sem í grein þessari er heimilað að ýta iðgjaldagreiðslum sínum yfir á sveitarsjóð, geti nú fjölgað allverulega.

Margóft hefur komið fyrir, að bótaþegar almannatrygginga hafa verið krafðir um skatta til hins opinbera. Þetta tel ég fjarstæðu hina mestu og legg því til, að á eftir 23. gr. frumvarpsins komi ný grein, er undanskilji allar bætur almannatrygginganna skattgreiðslu til ríkis eða sveitarfélags.

Seinasta breytingartillaga mín er við 25. gr. frumvarpsins og er á þá leið, að fjölskyldubætur skuli greiðast frá 1. marz þessa árs. Verður að teljast eðlilegt, að þessar bætur vegna vaxandi dýrtíðar af völdum gengislækkunarlaganna skuli greiðast frá næstu mánaðamótum eftir gildistöku laganna.

Breytingartillögur þær, sem hér hefur verið vikið að, hefi ég borið fram á þingskjali 171, og mun ég skýra þær nánar í framsögu.

Alþingi, 15. marz 1960.

Hannibal Valdimarsson.