Alþingi
Nefndasvið
Austurstræti 8-12
150 Reykjavík

Reykjavík 6. mars 2018

Efni: Umsögn Öryrkjabandalags Íslands um tillögu til þingsályktunar um skilyrðislausa grunnframfærslu (borgaralaun), þingskjal 9 – 9. mál.

Hugmyndin um skilyrðislausa grunnframfærslu hefur rutt sér rúms hin síðustu misseri og þá meðal annars sem viðbrögð við miklum samfélagslegum breytingum samhliða fjórðu iðnbyltingunni. Óttast er að aukin sjálfvirknivæðing muni ógna fjölda starfa og leiða til aukins atvinnuleysis. Fólk með skerta starfsgetu á yfirleitt erfitt með að fá störf við hæfi í dag og er í meiri hættu en aðrir með að missa sín störf. Aukin samkeppni mun gera fólki með skerta starfsgetu erfiðara fyrir, þar sem það er nú þegar í viðkvæmari stöðu á vinnumarkaði. Með því að fleiri starfsmenn vinni færri stundir hver, væri hægt að minnka samkeppni á vinnumarkaði og þrýsting á starfsmenn að vinna fullt starf. Slíkt myndi í mörgum tilvikum koma til móts við fólk með skerta starfsgetu.

Jákvæð markmið
Markmið með þingsályktunartillögunni er að styrkja efnahagsleg og félagsleg réttindi fólks og jafnframt að útrýma fátækt á Íslandi. Fátækt er því miður, staðreynd á Íslandi. Mikil og knýjandi þörf er á því að unnið verði markvisst að þessum markmiðum. Öll skref í þá átt eru jákvæð og því er að sama skapi jákvætt skref að fela félags- og jafnréttismálaráðherra að skipa starfshóp sem kortleggi leiðir til að tryggja skilyrðislausa grunnframfærslu, þ.e. verði ofangreindum markmiðum náð. Mikilvægt er því að starfshópurinn hafi ítarlegt og raunverulegt samráð við ÖBÍ í starfi sínu.

Þessum markmiðum verður einfaldlega ekki náð nema með því að bæta stöðu þeirra sem nú þegar þurfa að reiða sig á framfærslu frá hinu opinbera. Því skipta útfærslan og upphæðir miklu máli.

Mikilvægi útfærslu og upphæða
Útfærsla skilyrðislausrar grunnframfærslu skiptir mjög miklu máli og þá sérstaklega hvaða upphæð(ir) er miðað við og hvaða samfélagshópar eiga rétt á henni. Er verið að dreifa fjármunum til allra borgara landsins, þannig að einstaklingar sem hafa öruggar tekjur sem duga vel til framfærslu fái einnig greidd borgaralaun? Ef allir borgarar landsins fá greidda skilyrðislausa upphæð mánaðarlega er hætt við að um svo lága upphæð yrði að ræða að staða einstaklinga og fjölskyldna sem hafa engar eða lágar aðrar tekjur sér til framfærslu, s.s. vegna skertrar starfsgetu, verði enn verri en áður.

Eða er skilyrðislaus grunnframfærsla hugsuð fyrir einstaklinga og fjölskyldur, sem eru með tekjur undir ákveðnu skilgreindu viðmiði sem þarf til að geta lifað mannsæmandi lífi og með reisn í íslensku samfélagi?

ÖBÍ | Sigtúni 42 | 105 Reykjavík | 530 6700 | obi.is | obi@obi.is

Seinni leiðin gæti nýst til að útrýma fátækt á Íslandi, en þá þarf upphæð skilyrðislausrar grunnframfærslu að vera vel ígrunduð og fullnægjandi til að tryggja í raun það sem henni er ætlað að tryggja og ná til allra þeirra sem vegna fötlunar, sjúkdóma, aldurs eða annarra ástæðna eru með skerta starfsgetu og/eða af öðrum orsökum geta ekki aflað sér atvinnutekna.

Skilyrðislaus grunnframfærsla myndi þá ná til þeirra sem þurfa að treysta á velferðarkerfið með framfærslu sína, s.s. almannatryggingar, atvinnuleysisbætur og fjárhagsaðstoð sveitarfélaga.

Ef farin er sú leið að innleiða skilyrðislausa grunnframfærslu (borgaralaun) fyrir alla borgara með upphæðum sem ekki eru nægilegar háar til að duga fyrir grunnframfærslu og sem kæmu í stað núverandi framfærslukerfa, myndi staða einstaklinga og fjölskyldna sem þurfa að treysta á framfærslukerfin versna enn.

Eins og fram kemur í greinargerð með þingsályktunartillögunni hafa rannsóknir sýnt mjög greinilega alvarlegar afleiðingar fátæktar, fyrir samfélagið og einstaklinga, ekki síst fyrir börnin. Staða foreldra skiptir sköpum í þessu sambandi. Upphæðir sem duga til mannsæmandi framfærslu geta ekki talist kostnaður heldur fjárfesting í fólki og betra lífi. Erfiðar fjárhagsaðstæður koma í veg fyrir bata fólks auk þess sem lágar tekjur geta gert fólki erfitt um vik að komast aftur á vinnumarkaðinn og/eða taka þátt í félagslífi. Niðurstaða stórrar rannsóknar við norska háskóla er á sömu leið, þ.e. að hærri greiðslur úr velferðarkerfinu skapi frekar hvata ogýti undir aukna atvinnuþátttöku.[1]

Áhersla á mannréttindi í stað velferðar eða ölmusu
Undirrituð tekur heilshugar undir eftirfarandi tilvitnun í þingsályktunartillögunni um framfærslu og mannréttindi:

> „Hugtökin velferð og mannréttindi fela í sér grundvallarmun, því velferð er ekki lagalegt hugtak og vísar ekki til mannréttinda í sjálfu sér, og hafa þarf hugfast að ríkinu ber skylda til að tryggja að tilteknum þörfum íbúa landsins sé mætt; ekki á grundvelli velferðar eða ölmusu, heldur á grundvelli lagalegs réttar."

Ríkið hefur skuldbundið sig, samkvæmt 76. gr. Stjórnarskrár lýðveldisins Íslands og alþjóðlegum mannréttindasamningum, s.s. 11. gr. Alþjóðasamnings SÞ um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi, 12. gr. Félagsmálasáttmála Evrópu og 28. gr. Samnings SÞ um réttindi fatlaðs fólks, til að tryggja þeim sem þess þurfa rétt til félagslegs öryggis. Þar segir að aðildarríkin viðurkenni rétt hvers og eins til viðunandi lífsafkomu og sífellt batnandi lífsskilyrða. Í þessu felst að enginn maður skuli þurfa að líða skort og hafa ríkin skuldbundið sig til að skapa skilyrði til þess að allir geti notið efnahagslegra, félagslegra og menningarlegra réttinda. Þannig er ekki um ölmusu til viðtakenda að ræða heldur lagalegan rétt þeirra.

[1] http://eyjan.pressan.is/frett ir/2015/04/01/sterk-velferdarkerfi-og-haar-botagreidslur-yta-undir-aukna-atvinnuthatttoku/
http://www.independ ent.co.uk/news/world/europe/generous-welfare-systems-actually-make-people-more-keen-to-work-europe-wide-study-finds-10144712.html

ÖBÍ | Sigtúni 42 | 105 Reykjavík | 530 6700 | obi.is | obi@obi.is

Tekið er undir mikilvægi þess að efla efnahagsleg og félagsleg réttindi og að þau eigi að hafa sama sess í lögum og borgaraleg og stjórnmálaleg réttindi til að tryggja að allir borgarar landsins geti tekið virkan þátt í samfélaginu.

Skortur á efnislegum gæðum örorkulífeyrisþega á Íslandi

Afkoma þorra örorkulífeyrisþega í íslensku samfélagi getur ekki talist viðunandi og lífskjör þeirra hafa ekki farið batnandi. Reyndin er sú að lífskjör lífeyrisþega og þá sérstaklega örorku- og endurhæfingarlífeyrisþega, eru oft á tíðum svo slök að fólk lifir við fátækt „þrátt fyrir að meginmarkmið almannatrygginga hafi einmitt verið það að draga úr fátækt í þjóðfélaginu", eða eru í mikilli hættu á því að lifa í fátækt.[2] Eins og fram kemur í félagsvísum Hagstofu Íslands skera örorkulífeyrisþegar sig úr þegar skortur á efnislegum gæðum er skoðaður út frá atvinnustöðu, en 23% þeirra bjó við skort af efnislegum gæðum árið 2014.[3] Einnig verður að horfa til þess að framfærsluviðmið almannatrygginga (hámarksgreiðslur fyrir lífeyrisþega með engar aðrar tekjur) er í dag rúmar 204 þúsund krónur útborgað.[4] Það sér það hver maður að ekki er hægt að framfleyta sér á þessum tekjum.

Fjöldi rannsókna sýna að greiðslur almannatrygginga hafi um langt skeið ekki dugað til lágmarksframfærslu og hefur EFM-nefndin[5] m.a. „bent á að öryrkjar hér á landi hafi þurft að reiða sig á frjáls félagasamtök til að geta framfleytt sér",[6] og hefur sú staða því miður ekki breyst. Örorkulífeyrir er yfirleitt framfærsla til lengri tíma fyrir fólk sem oft á tíðum ber mikinn kostnað vegna fötlunar sinnar og/eða veikinda, s.s. vegna aðkeyprar þjónustu. Talið er að öryrkjar þurfi að hafa 15-30% hærri tekjur til að öðlast sömu lífskjör og aðrir vegna aukakostnaðar.[7] Við afmörkun á upphæðum verður því að greina á milli annars vegar sértæks kostnaðar einstaklinga vegna fötlunar og/eða veikinda og hins vegar framfærslu, þ.e. kostnaðar vegna fæðis, klæðis, húsnæðis og eðlilegrar samfélagsþátttöku til jafns við aðra.

Miklar tekjutengingar auka á fátækt og flækjustig framfærslukerfa

Mjög miklar tekjutengingar einkenna íslenska almannatryggingakerfið. „Tekjutengingar draga úr virkni kerfisins sem borgararéttindakerfi fyrir alla og færa það nær ölmusukerfi fyrir minnihlutahópa".[8] Skilyrðislaus grunnframfærsla myndi hins vegar geta fært fólki réttindi sem borgarar þessa lands, en slíkt færi, eins og áður sagði, eftir útfærslu hennar.

Tekjutengingarnar gera það að verkum að margir lífeyrisþegar eru fastir í fátækt þrátt fyrir að geta aflað sér einhverra tekna. Lífeyrisþegar geta verið í þeirri stöðu að viðbótartekjur gera ekki annað en að lækka greiðslur frá Tryggingastofnun ríkisins (TR) um sömu krónutölu, t.d. 40.000 kr. atvinnu- eða lífeyrissjóðsgreiðslur á mánuði geta lækkað greiðslur frá TR um 40.000 kr. Þessir einstaklingar ná því ekki að auka

[2] Stefán Ólafsson. Framþróun velferðarríkisins: Frá ölmusu til borgararéttinda – og aftur til baka? 2003.
[3] Á vef Hagstofu Íslands er ekki að finna nýrra talnaefni um skort á efnislegum gæðum eftr atvinnustöðu.
[4] Hópur lífeyrisþega getur fengið heimilisuppbót til viðbótar þessari upphæð að uppfylltum ákveðnum skilyrðum. Einungis um 30% örorkulífeyrisþega fær greidda heimilisuppbót.
[5] EFM-nefndin var stofnuð skv. Samningi sameinuðu þjóðanna um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi og hefur grundvallarhlutverki að gegna við túlkun samningsins.
[6] Aðalheiður Ámundadóttir& Rachael Lorna Johnstone. Mannréttindi í þrengingum. Afd rif efnahagslegra og félagslegra réttinda í efnahagskreppunni. Rannsóknir í félagsvísindum XI. Erindi flutt á ráðstefnu í október 2010.
[7] Stefán Ólafsson. (2005). Örorka og velferð á Íslandi og öðrum vestrænum löndum. Reykjavík: Rannsóknarstöð þjóðmála, Háskóla Íslands og Öryrkjabandalag Íslands.
[8] Framþróun velferðarríkisins. Frá ölmusu til borgararéttinda – og aftur til baka? Stefán Ólafsson. 2003.

ÖBÍ | Sigtúni 42 | 105 Reykjavík | 530 6700 | obi.is | obi@obi.is

ráðstöfunartekjur sínar, þrátt fyrir að hafa einhverjar tekjur til viðbótar lífeyri almannatrygginga. Þetta á við um 40% örorkulífeyrisþega. Eins og fram kemur í greinargerð með þingsályktunartillögunni myndi einhver vinna alltaf bæta hag viðkomandi ef framfærslan væri skilyrðislaus þar sem að hún myndi leggast ofan á grunnframfærsluna. Það sama á við um aðrar tekjur, s.s. lífeyrissjóðstekjur.

Framfærsluviðmið almannatrygginga er allt of lágt. Það var lögfest til að tryggja **öllum** lífeyrisþegum ákveðna lágmarksupphæð til framfærslu, en nær ekki þeim tilgangi sínum, sbr. svar félags- og húsnæðismálaráðherra við fyrirspurn um greiðslu almannatrygginga til örorkulífeyrisþega[9]. Hópur örorkulífeyrisþega er með heildartekjur undir og jafnvel langt undir skilgreindu framfærsluviðmiði.[10] Í svari ráðherra kemur fram að 225 lífeyrisþegar voru í nóvember 2016 með heildartekjur undir 150 þúsund kr. Ástæðan fyrir þessum lágu heildartekjum er sú að sérstök uppbót til framfærslu hefur verið skert á grundvelli fyrri búsetu erlendis með sama hætti og aðrir bótaflokkar, þvert gegn tilgangi þess og á grundvelli reglugerðarákvæðis, sem virðist ganga í berhögg við lögin.

Annað dæmi um að víða sé pottur brotinn hvað varðar ákvörðun um framfærslu hins opinbera er ákvörðun fjárhagsaðstoðar sveitarfélaga. Öll sveitarfélög á landinu eru með grunnfjárhæðina undir þeirri upphæð, sem leiðbeinandi reglur um fjárhagsaðstoð gera ráð fyrir.[11] Grunnfjárhæð fyrir einstakling er hæst hjá Reykjavík 189.875 kr., (fyrir skatt) en hjá nokkrum sveitarfélögum eru upphæðirnar í kringum 130 þúsund kr. Ljóst er að grunnfjárhæðir sveitarfélaga eru langt frá þeirri framfærslu sem einstaklingur og fjölskyldur þurfa til að framfleyta sér og lifa mannsæmandi lífi. Ákvæði um skerðingar lífeyris almannatrygginga vegna fyrri búsetu erlendis ýta einstaklingum í þessari stöðu yfir á fjárhagsaðstoð, þar sem þeir í mörgum tilvikum festast til langframa. Skilyrðislaus grunnframfærsla gæti leyst ofangreinda hópa úr fátækt, en það fer eftir úrfærslu hennar.

Dæmigert neysluviðmið
Eins og áður segir skiptir upphæð skilyrðislausrar grunnframfærslu miklu máli. Það væri hægt að nýta dæmigert neysluviðmið velferðarráðuneytisins í þessum tilgangi, en þá þyrfti að uppfæra það og bæta við raunhæfum útgjöldum vegna húsnæðiskostnaðar.[12] Í ávarpi velferðarráðherra í skýrslunni Íslensk neysluviðmið segir að tilgangur þeirra sé meðal annars að þau nýtist til að nálgast lágmarksframfærslu í landinu.

Einföldun
Annar mikilvægur ávinningur með innleiðingu skilyrðislausrar grunnframfærslu felst m.a. í því að taka út tekjutengingar og flækjustig vegna samspils á milli framfærslukerfa. Núverandi almannatryggingakerfi er svo flókið að fólk almennt nær ekki að setja sig inn í það. Grimmar tekjutengingar festa fólk í fátæktargildrum. Mjög mikilvægt er að vera með einfalt, gegnsætt og skiljanlegt kerfi, með hvata fyrir fólk með

[9] Þingskjal 274. 34 mál.
[10] Hið sama á við um hóp elli- og endurhæfingarlífeyrisþega,
[11] Samkvæmt núgildandi leiðbeinandi reglum frá 2003 skal fjárhagsaðstoð miðast við samanlagðar greiðslur örorkulífeyris, tekjutryggingar og heimilisuppbótar eins og þær eru á hverjum tíma. Samanlögð upphæð þessara bótaflokka árið 2018 er 237.106 kr. en hæsta grunnfjárhæð sveitarfélags fyrir einstakling á sama tíma er 189.875 kr.
[12] Við uppfærslu árið 2012 var húsnæðiskostnaður tekinn út úr neysluviðmiðunum.

skerta starfsgetu til aukinnar þátttöku í samfélaginu í gegnum vinnu og aðra virkni. Tryggja þarf að fólk með skerta starfsgetu geti aukið tekjur sínar og festist ekki í fátæktargildrum, eins og raunin er í dag. En fyrst og fremst þurfa framfærslukerfi, s.s. almannatryggingar og atvinnuleysisbætur að tryggja mannsæmandi framfærslu og veita fólki raunverulega vernd gegn fátækt.

Að lokum

Með þingsályktunartillögunni sem hér er til umsagnar er ekki lagt til að tekin verði upp skilyrðislaus grunnframfærsla. Hins vegar er lagt til að unnin verði greiningarvinna í því skyni að koma með tillögu að útfærslu. ÖBÍ hefur ekki markað sér stefnu um skilyrðislausa grunnframfærslu.

Markmið þingsályktunartillögunnar, sem hér er til umsagnar, að styrkja efnahagsleg og félagsleg réttindi fólks og uppræta fátækt, þannig að allir hafi í raun jöfn tækifæri, er mjög mikilvægt og löngu tímabært.

Til að svo megi verða þarf upphæð grunnframfærslu að vera nægjanleg og tryggt sé að einstaklingar og fjölskyldur sem ekki geta aflað sér tekna með öðru móti geti lifað mannsæmandi lífi í takti við samfélagsgerð hvers tíma. Útfærsla grunnfjárhæðar þarf ennfremur að tryggja að íbúar búi við sífellt batnandi kjör og lífsskilyrði.

Íslenskt samfélag er auðugt og með pólitískum vilja, forgangsröðun og jafnari skiptingu efnislegra gæða ætti að vera hægt að tryggja öllum mannsæmandi framfærslu.

Ekkert um okkur án okkar

Með vinsemd og virðingu,

Þuríður Harpa Sigurðardóttir
formaður ÖBÍ

ÖBÍ | Sigtúni 42 | 105 Reykjavík | 530 6700 | obi.is | obi@obi.is