Velferð fyrir alla

Áherslur Alþýðusambands Íslands í velferðarmálum

EFNISYFIRLIT

Efnisyfirlit **2**

Inngangur **4**

Helstu tillögur **5**

Greinargerð vinnuhóps um heilbrigðismál **9**

Úr stefnu ASÍ í heilbrigðismálum 9

Um starf vinnuhópsins og umræður 9

Helstu viðfangsefni 10

Heilsugæslan sem grunneining heilbrigðiskerfisins 10

Ný eða efld þjónusta 11

Aðgangur að sérgreinalæknum 12

Verkaskipting í heilbrigðiskerfinu 14

Rekstrarform 14

Öldrunarmál 14

Lyfjamál 15

Tillögur heilbrigðishóps 18

Greinargerð vinnuhóps um húsnæðismál **20**

Úr stefnu ASÍ í húsnæðismálum 20

Um starf vinnuhópsins og umræður 20

Greining 22

Staðan eftir setningu laga nr. 44/1998 22

Almenna húsnæðislánakerfið 24

Almenna leiguíbúðakerfið 24

Félagslega eignar- og leiguíbúðakerfið 24

Hvaða hópar þarfnast aðstoðar 25

Staðan á biðlistum 26

Stuðningur hins opinbera / kostir og gallar við þrjár ólíkar leiðir 26

Stofnstyrkir 27

Vaxtaniðurgreiðsla 28

Húsaleigubætur 28

Tillögur húsnæðishóps 29

Greinargerð vinnuhóps um tryggingamál **31**

Úr stefnu ASÍ í tryggingamálum 31

Um starf vinnuhópsins og umræður 31

Helstu viðfangsefni 32

Almennt 32

Frjálsar afkomu- og áfallatryggingar 32

Fjöldatryggingar byggðar á skylduaðild 33

Almennar afkomutryggingar 33
Öryrkjar 33
Aldraðir 35
Atvinnulausir 37
Umönnunarbætur 41
Veikindaréttur 43

Tillögur tryggingahóps 44

Greinargerð vinnuhóps um fátækt 46

Úr stefnu ASÍ 46

Um starf vinnuhópsins og umræður 46

Afmörkun á hópnum sem telst fátækur 46
Vísbendingar úr skattagögnum 47
Aðrar vísbendingar 49

Ástæður fátæktar 52
Húsnæðismál 52
Menntun 52
Dýr framfærsla 53
Fjármál 53
Atvinnuleysi, takmörkuð atvinnutækifæri 53
Veik félagsleg staða einhleypra karla 53
Velferðarkerfið 53

Leiðir til úrbóta 54
Húsnæðismál 54
Menntun 54
Barnafjölskyldur/einstæðir foreldrar 54
Öryrkjar 54
Eldri borgarar 55
Atvinnulausir 55
Einhleypir karlar 55
Fjárhagsaðstoð sveitarfélaga 55

Tillögur um bráðaaðgerðir 56

INNGANGUR

Síðustu misseri hefur velferðarnefnd Alþýðusambands Íslands átt náið samráð við almannasamtök og sérfræðinga, með það að markmiði að móta áherslur í velferðarmálum.

Síðastliðið haust ræddu fulltrúar ASÍ við starfsmenn og stjórnarmenn fjölmargra samtaka og stofnana um veikleika og styrkleika íslenska velferðarkerfisins vegna undirbúnings að mótun stefnu í velferðarmálum. Á ársfundi ASÍ í október/nóvember 2002 var tillaga velferðarnefndar ASÍ, sem unnin var á grundvelli þeirra sjónarmiða sem komu fram í þessum samræðum, kynnt ársfundarfulltrúum og var hún samþykkt. Jafnframt var ákveðið að halda áfram því jákvæða samstarfi sem náðst hafði milli ASÍ og þessara samtaka og stofnana. Í janúar 2003 stóð velferðarnefnd ASÍ fyrir því að myndaðir voru fjórir vinnuhópar um velferðarmál: Vinnuhópur um fátækt, húsnæðismál, heilbrigðismál og tryggingamál.

Auk fulltrúa ASÍ áttu fulltrúar eftirtalinna samtaka og stofnana sæti í vinnuhópunum: Biskupsstofa, Bændasamtök Íslands, Félag íslenskra hjúkrunarfræðinga, Félagsþjónustan í Hafnarfirði, Félagsþjónustan í Kópavogi, Félagsþjónustan í Reykjavík, Geðhjálp, Gigtarfélag Íslands, Heilsugæslan í Reykjavík, Hjálparstarf kirkjunnar, Landlæknisembættið, Landssamband eldri borgara, Landssamtök hjartasjúklinga, Neistinn, Samband íslenskra berkla- og brjóstholssjúklinga (SÍBS), Sjálfsbjörg – landssamband, Umhyggja, Þroskahjálp og Öryrkjabandalag Íslands.

Hver vinnuhópur hélt sex fundi, þar sem farið var yfir stöðuna á viðkomandi málefnasviði, gagna aflað, staðan greind, valkostir um úrbætur ræddir og settar fram tillögur um aðgerðir, bæði til lengri og skemmri tíma. Afrakstur þessarar vinnu var tekinn saman í þessa skýrslu. Rétt er að geta þess að efni hennar er alfarið á ábyrgð velferðarnefndar ASÍ og miðstjórnar ASÍ en ekki einstakra samtaka eða stofnana.

Þó brýna nauðsyn beri til, er á þessu stigi ekki fjallað um skattamál. Þar er ólokið úttekt ASÍ og stjórnvalda um kosti og galla fjölþrepa skattkerfis. Þegar hún liggur fyrir, verða heildstæðar tillögur ASÍ í skattamálum lagðar fram.

HELSTU TILLÖGUR

Heilbrigðismál:

- Heilsugæslan:
  - Heilsugæslan verði efld sem grunneining heilbrigðiskerfisins.
- Aðgangur að sérgreinalæknum:
  - Aðgangi að sérgreinalæknum verði stjórnað með „valfrjálsu stýrikerfi“ í stað gjaldtöku.
- Verkaskipting:
  - Endurskoða þarf verkaskiptingu sjúkrahúsa og sérgreinalækna. Mikilvægt er að skoða leiðir til þess að fela einkareknum stofum alfarið tiltekin afmörkuð verkefni. Hins vegar þarf að koma í veg fyrir að sérgreinalæknar starfi bæði á sjúkrahúsum og einkastofum. Huga þarf að sérstökum úrræðum í þessu efni á fámennum svæðum, þar sem fáir læknar starfa.
- Rekstrarform:
  - Æskilegt er að fjölga valmöguleikum í þjónustutilboðum. Fjölbreytni gefur meiri möguleika á því að bregðast við breyttum aðstæðum. Fjölbreytni má þó ekki leiða til aukinnar stéttaskiptingar. Mikilvægt er að tryggja, með opinberum stöðlum og eftirliti, að gæði þjónustunnar verði ávallt fullnægjandi og að allir hafi jafnan aðgang að henni óháð efnahag.
- Öldrunarmál:
  - Tryggja verður eðlilegt framboð á fjölbreyttri þjónustu, svo sem hjúkrunarrýmum, dagvistarrýmum, hvíldarinnlögnum, valþjónustu, heimaþjónustu og þjónustu við aldraða sem eiga við geðræn vandamál að stríða.
  - Mikilvægt er að stilla saman úrræði félags- og heilbrigðisþjónustunnar.
- Lyfjamál:
  - Heildarkerfi verðmyndunar lyfja verði endurskoðað með það að markmiði að hagræða og lækka verð.
  - Tekið verði upp fyrirkomulag sem tryggir að enginn greiði meira en ákveðið hámark á ári fyrir lyfseðilsskyld lyf.
  - Haldið verði uppi eftirliti með verði á öllum lyfjum, skráðum og óskráðum.

Húsnæðismál:

- Lækkun húsaleigu:
    - Samhliða auknum framlögum ríkisins í formi vaxtaniðurgreiðslu og/eða stofnstyrkja, auki sveitarfélögin niðurgreiðslur sínar með því m.a. að nýta ekki til fulls hámarksreglur um útreikning leigu t.d. hvað varðar umsýslukostnað, vexti af eigin stofnframlögum og viðhaldprósentu.
- Fjölgun íbúða:
    - Biðlistum eftir félagslegu leiguhúsnæði verði eytt á þremur árum.
    - Óafturkræfir stofnstyrkir verði veittir til byggingar á félagslegu leiguhúsnæði fyrir fatlaða og aðra þá sérstöku hópa sem lítt eða ekki eru virkir á vinnumarkaði.
    - Opinberum framkvæmdaaðilum og einkaaðilum verði veitt skilyrt lán úr ríkissjóði á niðurgreiddum lágum og föstum vöxtum og/eða stofnstyrkir til byggingar á félagslegu leiguhúsnæði fyrir aðra tekjulága hópa.
    - Til þess að stækka hinn almenna leigumarkað verði rekstrarumhverfi fyrirtækja sem hyggjast eiga og reka almennt leiguhúsnæði bætt, m.a. með breyttum fyrningarreglum.
- Aukið réttaröryggi leigjenda:
    - Bættu rekstarumhverfi vegna útleigu íbúðarhúsnæðis í atvinnuskyni og niðurgreiðslu lána eða kostnaðar, fylgi gagnsæjar og einfaldar reglur um útreikning hámarksleigu, öflugt verðlagseftirlit og bætt réttarstaða leigjenda.
    - Endurskoðun leigu til hækkunar, vegna breyttrar fjárhagslegrar og/eða félagslegrar stöðu leigjenda, fari ekki oftar fram en á 3-5 ára fresti.

Tryggingamál:

- Öryrkjar:
  - Lægstu samsettu bætur grunnlífeyris, tekjutryggingar og heimilisuppbótar einstaklings verði a.m.k. kr. 110.000,- á mánuði auk barnalífeyris.
  - Réttur öryrkja til bóta almannatrygginga taki mið af því að framfærslubyrði þeirra er önnur og meiri en t.d. aldraðra.
  - Kannaðir verði nánar kostir aldurstengdra bóta.
- Aldraðir:
  - Afkomuvanda eldri borgara sem hafa lítinn rétt í lífeyrissjóðum eða hafa ekki myndað þann rétt vegna heimilisstarfa, örorku eða veikinda, verði mætt með hækkun á tekjutryggðum greiðslum frá almannatryggingum. Sá mismunur sem er á milli réttinda lífeyrissjóða sem veita rétt eftir fastréttindum og sjóðssöfnun verði leiðréttur í áföngum.
  - Mikilvægt er að auka getu almennu lífeyrissjóðanna til greiðslu eftirlauna, með því að jafna núverandi áhættutryggingu betur milli sjóðanna innbyrðis og frekari þátttöku almannatrygginga í þeim tryggingum.
- Atvinnuleysisbætur
  - Lagt er til að atvinnuleysisbætur verði nú þegar hækkaðar úr kr. 77.452,- í kr. 93.000,- á mánuði.
  - Einnig er lagt til að hafin verði skoðun á því hvort tekjutengja eigi atvinnuleysisbætur og þá með hvaða hætti.
- Umönnunarbætur:
  - Rétt foreldra til launa meðan þau sinna veikum börnum þarf að þróa áfram. Gæta verður þess að sá réttur sem skapaður er á hverjum vinnustað verði ekki íþyngjandi og komi þannig í veg fyrir að barnafólk verði gjaldgengt á vinnumarkaði. Þess vegna er mikilvægt að skipta þessum rétti milli einstakra atvinnurekenda og samtryggingarréttar.
  - Hvað varðar langvinna sjúkdóma barna er mikilvægt að skapa aukinn samtryggingarétt annars vegar í tengslum við fæðingarorlof og hins vegar í tengslum við nauðsynlega fjarveru frá störfum eftir að fæðingarorlofi líkur.
- Veikindaréttur:
  - Mikilvægt er að skilgreina hlutverk sjúkradagpeninga innan almannatrygginga og samræma þann rétt við þann sem sjúkrasjóðir verkalýðsfélaga veita.
  - Til þess að veikindaréttur komi að sem bestum notum, er mikilvægt að heilbrigðiskerfið bjóði upp á endurhæfingu sem byggi einstaklinginn upp til starfa miðað við getu.

Fátækt:

- Húsnæðismál:
  - Húsaleiga verði niðurgreidd umfram það sem nú er gert og framboð á félagslegu leiguhúsnæði aukið.
- Menntun:
  - Koma þarf sérstaklega til móts við ungt fólk úr tekjuminni fjölskyldum þannig að það geti stundað nám til jafns við aðra.
- Heilbrigðismál:
  - Brýnt er að draga úr kostnaði sjúklinga vegna lyfja og heilbrigðisþjónustu.
- Afkomuvandi:
  - Barnabætur verði hærri en nú er, ótekjutengdar og nái til barna allt að 18 ára aldri. Sveitarfélögin dragi úr gjaldtöku vegna skólaþjónustu og tómstunda og geri börnum kleift að stunda íþróttir og æskulýðsstörf án tillits til efnahags foreldra.
  - Lægstu samsettu bætur öryrkja verði a.m.k. kr. 110.000,- á mánuði auk barnalífeyris.
  - Draga þarf úr álögum hins opinbera á húsnæði eldri borgara og gera þeim þannig kleift að búa sem lengst í eigin húsnæði.
  - Lagt er til að atvinnuleysisbætur verði nú þegar hækkaðar úr kr. 77.452,- í kr. 93.000,- á mánuði.
  - Mótuð verði atvinnustefna sem hefur það að markmiði að auka atvinnuframboð í dreifbýli.
  - Sveitarfélög hækki tekjumörk einstaklinga fyrir fjárhagsaðstoð.

GREINARGERÐ VINNUHÓPS UM HEILBRIGÐISMÁL

Úr stefnu ASÍ í heilbrigðismálum

Eftirfarandi áhersluatriði er unnið upp úr samþykktum og ályktunum ársfundar Alþýðusambands Íslands:

- Alþýðusamband Íslands lítur svo á að skilvirkt og vel verkskipt heilbrigðiskerfi sem tryggir öllum aðgang að góðri þjónustu og sem nær jafnt til líkamlegra og andlegra þarfa, sé mikilvæg forsenda fyrir því að skapa og viðhalda öryggi og lífsgæðum.

Um starf vinnuhópsins og umræður

Vinnuhópur um heilbrigðismál hélt sex fundi, hinn fyrsta 22. janúar 2003 og hinn síðasta 26. febrúar. Fyrir utan fulltrúa ASÍ komu að jafnaði mætt til fundanna fulltrúar u.þ.b. 10 samtaka/stofnana. Þar á meðal voru fulltrúar frá Félagi eldri borgara, Félagi íslenskra hjúkrunarfræðinga, Geðhjálp, Gigtarfélagi Íslands, Heilsugæslunni í Reykjavík, Landlæknisembættinu, Landssamtökum hjartasjúklinga, Læknavaktinni, Sambandi íslenskra berkla- og brjóstholssjúklinga (SÍBS) og Öryrkjabandalagi Íslands. Á fyrsta fundinum var farið vítt og breitt yfir sviðið. Á öðrum fundinum var fjallað sérstaklega um heilsugæsluna og það hvernig stýra megi eftirspurn eftir þjónustu sérgreinalækna. Á þriðja fundinum var fjallað um „valfrjálst stýrikerfi“. Á fjórða fundinum var fjallað um verkaskiptingu sérgreinalækna og sjúkrahúsa og um rekstrarform. Á fimmta fundinum var fjallað um verðmyndun lyfja og öldrunarmál. Á sjötta fundinum var störfum vinnuhópsins lokið og m.a. kynnt lokadrög skilabréfs hópsins.

Á fundunum kom fram að grunnkerfi heilsugæslunnar hefði veikst á undanförnum árum. Ástæður þess væru m.a. margvíslegur stjórnsýsluvandi, sérstaklega í Reykjavík. Í umfjölluninni um stýringu aðgangs að sérgreinalæknum voru kannaðir möguleikar á því að taka upp svonefnt „valfrjálst stýrikerfi“ í stað stýringar með gjaldtöku. Í umfjölluninni um rekstrarform kom m.a. fram að nú væri e.t.v. rólegra andrúmsloft en oft áður í samfélaginu gagnvart því að fjölga valmöguleikum í þjónustutilboðum.

Í umfjöllun um lyfjaverð kom fram að margt benti til þess að verð á lyfjum hér á landi væri tiltölulega hátt og mun hærra en stór hluti sjúklinga réði vel við. Hugsanlegar skýringar á háu lyfjaverði voru taldar felast í flóknu kerfi verðmyndunar, umfangsmiklum afskiptum opinberra stofnana og nefnda, fákeppni bæði á heildsölu- og smásölustigi, ógagnsæi markaðarins og frjálsri verðlagningu óskráðra lyfja. Talað var um að taka þyrfti verðmyndunarkerfi lyfja til endurskoðunar og að koma þyrfti á fyrirkomulagi sem tryggir að enginn greiði meira en ákveðið hámark á ári fyrir lyfseðilsskyld lyf.

Í umfjöllun um öldrunarmál kom fram að tryggja verði eðlilegt framboð á fjölbreyttri þjónustu, svo sem hjúkrunarrýmum, dagvistarrýmum, hvíldarinnlögnum, valþjónustu, heimaþjónustu og þjónustu við aldraða sem

eiga við geðræn vandamál að stríða. Mikilvægt sé að stilla saman úrræði félags- og heilbrigðisþjónustu.

Helstu viðfangsefni

Heilsugæslan sem grunneining heilbrigðiskerfisins

Heilsugæslan og heimilislækningar eru grunnstoð heilbrigðiskerfisins. Góð og öflug heilsugæsla tryggir í senn ódýrustu meðferð sjúklings og skilvirka þjónustu. Heilsugæslan getur þannig tryggt að sjúklingar fái annað tveggja: Lausn sinna mála strax hjá heilsugæslunni eða tilvísun til þeirra sem geta veitt sérhæfðari aðstoð, t.d. sérgreinalækna. Að auki er það hlutverk heilsugæslunnar að hafa góða yfirsýn yfir aðstæður og sjúkragögn viðkomandi sjúklings. Þannig er hægt að ná fram bestri þjónustu fyrir lægst verð.

Heilsugæslan hefur átt í verulegum vanda og nauðsynlegt er að efla hana til að hún geti sinnt hlutverki sínu:

- Auka þarf skilvirkni, m.a. með því að:
    - Taka upp tilvísunarkerfi til að stýra komum sjúklinga til sérgreinalækna. (Sjá nánar umfjöllun hér á eftir um valfrjálst stýrikerfi).
    - Bæta flæði upplýsinga milli sérgreinalækna og heilsugæslulækna. Í því skyni verði gengið betur eftir skilum á læknabréfum frá sérgreinalæknum til heimilislækna. (Sjá nánar tillögur um skil á læknabréfum í umfjöllun hér á eftir um valfrjálst stýrikerfi).
    - Koma á skýrari verkaskiptingu milli heimilislækna og sérgreinalækna. (Sjá nánar í tillögum um verkaskiptingu í umfjöllun hér á eftir um valfrjálst stýrikerfi).
    - Koma á fót nýrri stétt heilbrigðisstarfsfólks til að aðstoða heimilislækna, nokkurs konar „læknaliðum“.
- Nýta þarf tækniframfarir, m.a. með því að:
    - Tengja sem fyrst gagnagrunna heilbrigðisstofnana, læknastofa, rannsóknarstofa og apóteka. Gæta þyrfti þess að fara að lögum um persónuvernd og aðgengi starfsfólks þyrfti að vera nákvæmlega skilgreint. Augljós ávinningur væri:
        - Læknabréf og lyfseðlar væru send rafrænt.
        - Læknar hefðu yfirlit yfir lyfjanotkun, rannsóknir, sjúkdómsgreiningar, viðvaranir (t.d. um ofnæmi) og bólusetningar þeirra sem til þeirra leituðu.
        - Aukið öryggi fyrir sjúklinga/skjólstæðinga.
        - Einföldun á starfi eftirlitsaðila, t.d. landlæknis.
    - Bæta sjúkraskrárkerfi heilsugæslunnar, en það hefur verið ákveðinn dragbítur á starfseminni.
    - Koma á rafrænu heilsukorti sem hver einstaklingur á og getur notað til að veita aðgang að heilsufarsupplýsingum. Slíkt kort gæti verið mikið öryggistæki fyrir hvern einstakling.

  - Koma á rafrænum samskiptum milli lækna og sjúklinga, t.d. vegna endurnýjunar á lyfseðli, og milli lækna og rannsóknastofa, t.d. vegna læknabréfa og rannsókna.
- Auka þarf nýliðun í heimilislæknastétt, m.a. með því að bæta við stöðum námslækna og kennslustöðum.
- Ljúka þarf uppbyggingu heilsugæslustöðva þar sem þær vantar og tryggja verður uppbyggingu heilsugæslunnar í nýjum byggðum.
- Taka þarf upp fjölbreyttari rekstrarform í heilsugæslunni – t.d. sjálfstæðan rekstur heilsugæslustöðva (sbr. Heilsugæslustöðina í Lágmúla og væntanlega heilsugæslustöð í Salahverfi í Kópavogi), sjálfstæða starfsemi heimilislækna samkvæmt ákveðnum gæðakröfum (sbr. staðal Félags íslenskra heimilislækna) eða sjálfstæðan rekstur einstakra þátta (t.d. í mæðra- og ungbarnaeftirliti).
- Efla þarf rannsóknir og þróun í heilsugæslunni, t.d. með því að gera ráð fyrir starfsstöðu og vinnuaðstöðu fyrir rannsakendur. Lagfæra verður úrvinnsluþátt sjúkraskrárkerfisins og gera hann aðgengilegan heilbrigðisstarfsfólki sem sinnir rannsóknum. Efla verður samvinnu heilsugæslunnar og Háskóla Íslands.
- Fjölga þarf fagstéttum sem vinna innan heilsugæslunnar. Þannig starfi innan hennar sálfræðingar, félagsráðgjafar, sjúkraþjálfarar, næringarfræðingar og iðjuþjálfar. Þetta hefði í för með sér tvíþættan ávinning: Álag á núverandi starfsfólk heilsugæslunnar minnkaði og sjúklingar gætu fengið fjölbreyttari þjónustu hjá heilsugæslunni en áður. Hinar nýju starfsstéttir gætu verið verktakar eða starfsmenn heilsugæslu, Tryggingastofnunar ríkisins eða Félagsþjónustunnar.
- Efla þarf samvinnu milli heilsugæslunnar og sjúkrahúsanna. Mikilvægt er að þjónusta á sjúkrahúsum miðist strax við það sem við tekur eftir innlögn. Stefnt verði að því að eftirfylgni á heilsugæslustöð og fullnægjandi flæði upplýsinga frá sjúkrahúsi til heimilislæknis verði tryggt sem og aðstoð til sjúklings við að tengjast viðkomandi stöð eftir útskrift. Þannig geti viðkomandi strax fengið ákveðinn tengilið auk heimilislæknis með tilliti til áframhaldandi þarfar fyrir þjónustu.

Ný eða efld þjónusta

Hér er gerð grein fyrir hugmyndum um nýja eða eflda þjónustu á vegum heilsugæslunnar eða í tengslum við hana. Ekki er um tæmandi upptalningu að ræða:

- Koma má á fót embætti umboðsmanns sjúklinga.
- Æskilegt er að efla forvarnir. Einstaklingsforvörnum er nú sinnt innan heilsugæslunnar en hópforvörnum er oft betur sinnt af félagasamtökum, ráðum og landlækni. Ráðgjöf og fræðsla hafa mikið forvarnargildi og er eitt af verkefnum heilsugæslunnar að sinna slíku. Miða ætti fræðslu og ráðgjöf við ákveðna hópa, t.d. unglinga, nýbakaðar mæður, þá sem nýlega hafa greinst með geðsjúkdóm, aðstandendur sjúkra, aldraða o.s.frv. Vandamálin eru fjölþætt og margir þættir geta spilað saman: Félagslegir, líkamlegir og andlegir. Að sama skapi er full þörf fyrir fjölbreytta þjónustu. Ekki má gleyma gildi þess að fólk eigi val. Lágar tekjur mega ekki hamla því að leitað sé eftir þjónustu. Heimilislæknir hefur oft bestu yfirsýn yfir það hvar vandinn liggur.

- Æskilegt er að efla eftirfylgni og eftirmeðferð. Í þessu felst viss útvíkkun á þjónustu heilsugæslunnar sem meðal annars getur náð til sviða eins og heimahlynningu geðfatlaðra og heimahjúkrunar. Þessi þjónusta gæti verið hjá heilsugæslunni eða rekin sjálfstætt í nánum tengslum við hana.
- Mynda þarf sveigjanlega þverfaglega hópa á heilsugæslustöðvum. Hóparnir gætu verið ýmiss konar, t.d. endurhæfingarhópur, hópur fyrir börn í vanda (fjölskylduhópur), vímuefnahópur, sálgæsluhópur eða öldrunarhópur.

Aðgangur að sérgreinalæknum

Kostnaður heilbrigðiskerfisins af þjónustu sérgreinalækna hefur vaxið mjög á undanförnum árum. Útgjaldaaukanum hefur verið mætt með niðurskurði á öðrum sviðum heilbrigðiskerfisins og með því að reyna að stýra eftirspurn með sívaxandi gjaldtöku. Þar sem gjaldtakan hefur áhrif á möguleika fólks til að sækja nauðsynlega læknisþjónustu er hér lagt til að horfið verði af þeirri braut og annarra leiða leitað.

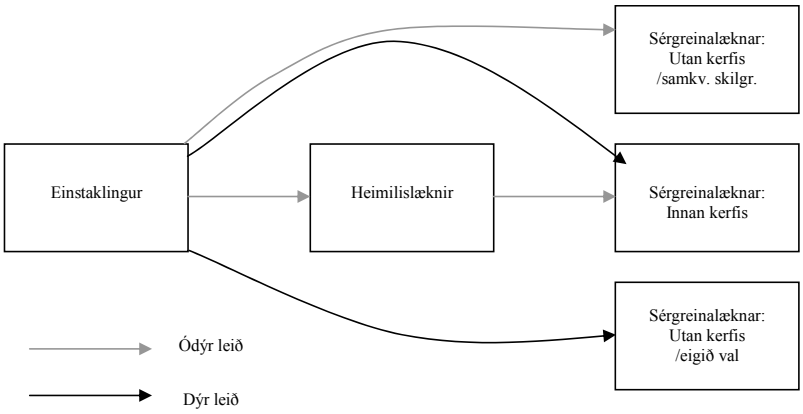
Ýmsar leiðir eru færar. Hér er lagt til að tekið verði upp tilvísunarkerfi, svonefnt „valfrjálst stýrikerfi“ þar sem bæði sjúklingar og sérgreinalæknar hafa visst val um það hvort þeir nýti sér kerfið eða ekki. Valfrjálsa stýrikerfið byggir á þeirri sýn að heilsugæslan sé grunnstoð kerfisins og að heppilegast sé að sem flest mál séu leyst þar. Það sé í senn ódýrast og skilvirkast. Velji einstaklingur að leita beint til sérgreinalæknis þá axla bæði einstaklingurinn og viðkomandi læknir meiri ábyrgð á kostnaðinum sem af því hlýst.

Valfrjálsa stýrikerfinu má lýsa á eftirfarandi hátt:

- Einstaklingur velur hvort hann vill nýta sér kerfið eða fara beint til sérgreinalæknis.
    - Alltaf er fjárhagslega hagkvæmt fyrir sjúkling að leita fyrst til heimilislæknis og skiptir þá ekki máli hvort viðkomandi er með afsláttarkort eða ekki.
- Sérgreinalæknir velur hvort hann vill vera í kerfinu.
    - Sérgreinalæknir fær betur greitt fyrir viðtal með tilvísun.
    - Sérgreinalæknir fær mun betur greitt fyrir fyrsta viðtal með tilvísun.
- Tilvísun gildir samkvæmt ákvörðun heimilislæknis, t.d. fyrir þrjár heimsóknir til sérgreinalæknis. Sjúklingur með króníska sjúkdóm getur fengið tilvísun sem gildir í ótakmarkaðan tíma.
- Gert er ráð fyrir að heilsugæslulæknir/heimilislæknir hafi allar nauðsynlegar heilsufarsupplýsingar um viðkomandi sjúkling. Til þess að svo megi verða, þarf að skerpa á skilum á læknabréfum frá sérgreinalæknum. Í því samhengi má benda á:
    - Skil á upplýsingum (læknabréfum) til heilsugæslulæknis/heimilislæknis væri hluti af þeim skyldum sem sérgreinalæknir tæki að sér samkvæmt samningi við Tryggingastofnun ríkisins (TR).
    - Ekki þarf mikið eða flókið eftirlitskerfi. Ef í ljós kemur að vanhöld séu á skilum á upplýsingum væri viðkomandi sérgreinalæknir

hvattur til úrbóta; ef um veruleg vanhöld væri að ræða væri hann t.d. dreginn á greiðslum frá TR.
  - Sjúklingur gæti óskað sérstaklega eftir að takmarka slíka upplýsingagjöf.
- Vissir hópar sérgreinalækna yrðu undanskyldir í kerfinu. Hér er t.d. átt við augnlækna og kvensjúkdómalækna. Rökin fyrir þessu eru tvíþætt:
  - Heilsugæslulæknar/heimilislæknar eru ekki nægilega margir til að þeir geti annað eftirspurn til að byrja með. Því er skynsamlegt að undanaskilja vissa hópa lækna.
  - Tilvísun er leið til að auka skilvirkni í kerfinu en ekki til að búa til óþarfa millilið. Ef um sérgreinalækna eins og augnlækna eða kvensjúkdómalækna er að ræða, þar sem miklar líkur eru á að viðkomandi sjúklingur myndi hvort eð er þurfa eða vilja fá þjónustu sérgreinalæknisins, gæti sjúklingurinn snúið sér beint þangað.

Valfrjálsa stýrikerfinu má lýsa með eftirfarandi mynd:



Samkvæmt myndinni má skipta sérgreinalæknum í þrjá flokka:

1. Þá sem starfa innan valfrjálsa stýrikerfisins. Samskipti sjúklings og sérgreinalæknis geta verið með tvennum hætti:
   a. Sjúklingur fer til sérgreinalæknis samkvæmt tilvísun heimilislæknis og greiðir lágmarksverð. Sérgreinalæknir fær greitt samkvæmt samningi við TR.
   b. Sjúklingur kýs að fara beint til sérgreinalæknis jafnvel þó að viðkomandi sérgreinalæknir sé aðili að valfrjálsa stýrikerfinu samkvæmt samningi við TR. Um greiðslur fer þá eins og milli þeirra sem standa utan valfrjálsa stýrikerfisins.
2. Sérgreinalæknir kýs að standa utan valfrjálsa stýrikerfisins. Sjúklingur greiðir þá hærra gjald og TR lægra eða ekkert gjald.
3. Sérgreinalæknir starfar í sérgrein sem undanþegin er valfrjálsa stýrikerfinu. Sjúklingur getur snúið sér beint til viðkomandi og greitt lágmarksgjald.

Rétt er að benda á að valfrjálsa stýrikerfinu verður ekki komið á nema í áföngum. Nú hafa t.d. ekki allir aðgang að heimilislækni; ennfremur er ekki ástæða til að skylda þá sem eru nú þegar í meðferð hjá sérgreinalæknum að

afla sér samstundis tilvísunar fyrir áframhaldandi meðferð. Til að auðvelda upptöku kerfisins má hugsa sér að til að byrja með verði tiltölulega margir hópar sérgreinalækna undanskyldir í því. Einnig að það verði í fyrstu aðeins tekið upp í ákveðnum sveitarfélögum.

Verkaskipting í heilbrigðiskerfinu

Hlutverk og verkaskipting heilsugæslu, sjúkrahúsa og sérgreinalækna á að skýra út frá þeirri grunnhugsun að heilsugæslan sé fyrsti viðkomustaður einstaklinga í heilbrigðiskerfinu. Stórefla þarf heilsugæsluna (sbr. umfjöllun um heilsugæsluna sem grunneiningu heilbrigðiskerfisins). Undir engum kringumstæðum má setja sjúkrahúsin undir skilmála markaðskerfisins þar sem hagnaðar- og viðskiptasjónarmið eru grundvöllur starfseminnar. Breyta þarf stýringu eftirspurnar eftir þjónustu sérgreinalækna (sbr. umfjöllun um valfrjálst stýrikerfi).

Endurskoða þarf verkaskiptingu sjúkrahúsa og sérgreinalækna. Mikilvægt er að skoða leiðir til þess að fela einkareknum stofum alfarið tiltekin afmörkuð verkefni sem lúti virku gæða- og kostnaðareftirliti og þar sem jafnt aðgengi yrði tryggt óháð efnahag. Hins vegar þarf að koma í veg fyrir að sérgreinalæknar starfi bæði á sjúkrahúsum og einkastofum: Þeir verða ýmist launamenn hjá ríkinu eða sjálfstæðir atvinnurekendur. Huga þarf að sérstökum úrræðum í þessum efnum á smærri stöðum á landsbyggðinni þar sem fáir læknar starfa.

Rekstrarform

Æskilegt er að fjölga valmöguleikum í þjónustutilboðum. Fjölbreytni gefur frekari möguleika á að leysa ný vandamál og bregðast við breyttum aðstæðum. Fjölbreytni má þó ekki leiða til aukinnar stéttaskiptingar. Mikilvægt er að tryggja, með opinberum stöðlum og eftirliti, að gæði þjónustunnar verði ávallt fullnægjandi og að allir hafi jafnan aðgang að henni óháð efnahag.

Því er nauðsynlegt að draga mjög skörp skil um hvaða eignar- og rekstrarform sé heimilt að nota í kjarnaþjónustu heilbrigðiskerfisins. Þegar hagnaðar- og viðskiptasjónarmið verða grundvöllur fyrir þeirri starfsemi, afsalar samfélagið sér auðveldlega ábyrgð og eftirliti með mikilvægum þáttum hennar og þeirri grunngerð sem hún þarf að byggjast á. Hér er ekki aðeins átt við þá grunngerð sem snýr að beinni þjónustu, heldur einnig undirliggjandi þáttum eins og menntun, rannsóknum og nýsköpun.

Nú þegar eru ýmis velheppnuð dæmi um þátttöku einkarekinna stofnana, á vegum félagasamtaka og almannaheillafyrirtækja, í umönnun eldra fólks, barna, endurhæfingu og áfengis- og vímuefnameðferð. Hugsanlega má styðjast við þessi dæmi við frekar útfærslu á þjónustutilboðum.

Öldrunarmál

Vegna mikils breytileika í þörfum aldraðra, þarf fjölda mismunandi úrræða til að þörfum þeirra verði mætt. Tryggja verður eðlilegt framboð á hjúkrunarrýmum, dagvistarrýmum, hvíldarinnlögnum, valþjónustu,

heimaþjónustu auk þjónustu við aldraða sem eiga við geðræn vandamál að stríða.

Nauðsynlegt er að fjölga hjúkrunarrýmum á þeim svæðum þar sem einstaklingar í mjög brýnni þörf þurfa að bíða eftir úrræðum lengur en 90 daga. Mestur er vandinn í Reykjavík. Þar biðu 350 einstaklingar eftir varanlegri vistun í upphafi árs. Hraða þarf þeirri uppbyggingu, sem þarf að verða og lýst er í skýrslu Heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins um uppbyggingu öldrunarþjónustu til ársins 2007. Þetta atriði er lykilábersluatriði.

Þegar áætlanir um fjölgun á dagvistarrýmum og hvíldarinnlögnum sem boðaðar eru í samkomulagi ríkisstjórnar og eldri borgara, frá nóvember 2002, verða komnar til framkvæmda, þarf að endurmeta hvort þörfum eldri borgara sé mætt að þessu leyti. Þjónusta sem þessi styður aldraða til sjálfsbjargar á eigin heimilum auk þess sem hún dregur úr þrýstingi á uppbyggingu stofnana. Tryggja þarf öldruðum eðlilegt aðgengi að valþjónustu á sjúkrahúsum landsins, hvort heldur er til liðskiptiaðgerða eða öldrunarmats og endurhæfingar. Við núverandi aðstæður, þar sem legutími hefur styst og rúmum fækkað, sinnir bráðaþjónustan of stórum hluta af afkastagetu sjúkrahúsanna. Nái sjúkrahúsin að sinna valþjónustu, hefur það fyrirbyggjandi áhrif og dregur úr þrýstingi á bráðaþjónustu síðar.

Heimaþjónustan þarf að vera öflug og skipulögð miðað við 24 klukkustunda þjónustu, sjö daga vikunnar. Annars vegar þarf öfluga viðhaldsþjónustu, hins vegar þarf að huga að aukinni og sérhæfðri heimaþjónustu. Tillaga hefur verið lögð fyrir heilbrigðisráðherra um sérhæfða heimaþjónustu heilsugæslunnar, félagsþjónustunnar og öldrunarsviðs LSH. Æskilegt er að hrinda þessari hugmynd í framkvæmd, þar sem hún stuðlar að aukinni þjónustu en jafnframt hagkvæmni. Ófremdarástand ríkir í þjónustu við aldraða sem eiga við geðræn vandamál að stríða. Þörf er á að setja upp sérhæfða öldrunargeðdeild.

Ekki er nóg að tryggja framboð á ofannefndum úrræðum. Einnig þarf að samstilla þau innbyrðis og einnig gagnvart öðrum úrræðum. Mikilvægt er t.d. að skilgreina vel skyldur og ábyrgð allra aðila í heilbrigðisþjónustunni. Þá þarf að tryggja tafarlausa tilfærslu sjúklinga frá einu þjónustustigi til annars, til þess að ekki myndist ekki flöskuhálsar í þjónustunni eða biðlistar hrannist upp. Taka má dæmi af því að skýra þarf hver beri ábyrgð á því að heimaþjónustan geti tekið við þeim verkefnum sem til hennar er vísað. Þá þarf að skoða hvort heilsugæsla og félagsþjónusta við aldraða þyrfti að vera undir einni stjórn og hvort þessi þjónusta og stofnanaþjónusta eigi e.t.v. best heima á sveitarfélagastigi.

Lyfjamál

Verðmyndun á lyfjum er flókið ferli. Um það gilda eftirfarandi lög og reglugerðir: Lyfjalög nr. 93/1994, Reglugerð um ákvörðun lyfjaverðs (501/1996), Reglugerð um greiðsluþátttökunefnd (128/2002), Reglugerð um greiðslur almannatrygginga í lyfjum (948/2000). Auk heildsala og smásala koma þannig við sögu þrjár stofnanir: Lyfjaverðsnefnd, Greiðsluþátttökunefnd og Lyfjastofnun.

Meginverkefni Lyfjaverðsnefndar er að ákvarða hámarksverð á lyfseðilsskyldum lyfjum, bæði í heildsölu og smásölu (verðlagning lyfja sem seld eru án lyfseðils er frjáls). Þegar fjallað er um hámarksverð á lyfjum í heildsölu tekur sæti í nefndinni fulltrúi samtaka lyfjaheildsala. Þegar fjallað er um hámarksverð í smásölu tekur fulltrúi samtaka lyfsala sæti í nefndinni. Þegar fjallað er um athugasemdir Tryggingastofnunar ríkisins (TR) um lyfjaverð tekur fulltrúi Tryggingastofnunar sæti í nefndinni. Við ákvörðun hámarksverðs lyfja er tekið mið af meðalheildsöluverði lyfsins í Danmörku, Noregi og Svíþjóð. Einnig er tekið mið af íslenskum markaðsaðstæðum og áætlaðri sölu lyfsins. Stefnt er að því að álag vegna sérískenskra aðstæðna verði ekki meira en 15% umfram meðalheildsöluverð í viðmiðunarlöndunum. Hámarksverð er reiknað út mánaðarlega m.v. meðalgengi 20.-21. dags mánaðarins. Meginverkefni Greiðsluþátttökunefndar er að fjalla um greiðsluþátttöku TR í lyfjum sem veitt hefur verið markaðsleyfi fyrir. Forsendur fyrir greiðsluþátttöku eru m.a. að lyfið hafi örugg og mikilsverð lækningaáhrif og að verð lyfsins sé í eðlilegu samhengi við meðferðarlegt gildi þess. Einnig er tekið tillit til áhrifa á lyfjaútgjöld almannatrygginga samkvæmt fjárlögum. Eftir að Greiðsluþátttökunefnd hefur tekið ákvörðun um greiðsluþátttöku ræðst skipting kostnaðar milli einstaklings og TR af gildandi reglugerð um hlut almannatrygginga í greiðslum fyrir lyf. Gefin eru út lyfjaskírteini ef einstaklingi er brýn nauðsyn á lyfi til lengri tíma. Lyfjastofnun hefur eftirlit með að hámarksverð lyfja í heildsölu og smásölu sé virt.

Fyrir nokkrum árum var smásala í lyfjaverslun stokkuð upp. Hætt var við gamalt kerfi lyfsöluleyfa og aukin samkeppni átti að við. Þrátt fyrir þessar breytingar eru ýmsar vísbendingar um að samkeppni á lyfjamarkaði sé enn takmörkuð. Mörg lyfjafyrirtæki, jafnt á heildsölu- og smásölustigi, hafa sameinast undanfarið. Á heildsölustiginu eru t.d. þrjú fyrirtæki ráðandi: Lyfjadreifing (með u.þ.b. 50% markaðshlutdeild), PharmaNor (með u.þ.b. 35% markaðshlutdeild) og Austurbakki (með u.þ.b. 10% markaðshlutdeild). Orð lækningaforstjóra LSH eru meðal þess sem styður vísbendingar um takmarkaða samkeppni. Hann hefur sagt opinberlega að „mörg þeirra lyfja, sem eru sömu tegundar og hafa sömu grunnefnin, eru komin á eina hendi hjá sama umboðsaðila hér á landi. Í þeim tilvikum er um einokun að ræða en ekki bara fákeppni.“[1] Þetta viðhorf hefur síðan verið ítrekað bæði af lækningaforstjóranum og forstjóra LSH.[2] Á hinn bóginn hafa framkvæmdastjóri Samtaka verslunarinnar og formaður lyfjahóps samtakanna fullyrt að mikil samkeppni ríki á þessum markaði. Lyfjaframleiðendurnir sem hafi markaðsleyfi hér á landi keppi sín á milli á markaðnum. „Það ríkir fullkomlega eðlileg samkeppni milli þessara fyrirtækja.“[3]

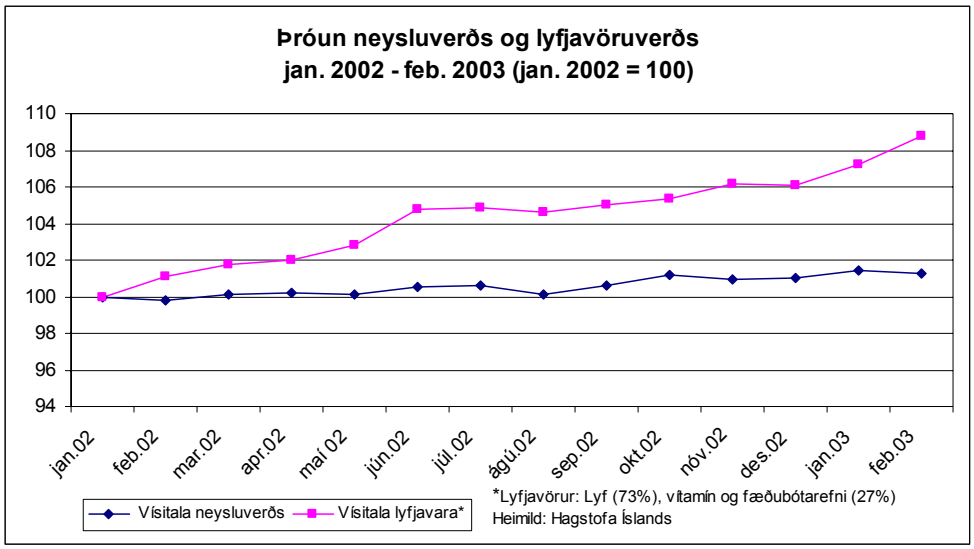
Margt bendir til þess að það heildarkerfi verðmyndunar sem hér hefur verið lýst, leiði til þess að lyf séu tiltölulega dýr hérlendis:

- Ólafur Ólafsson, fyrrverandi landlæknir, hefur á undanförnum árum, í ræðu og riti, bent á upplýsingar úr Norrænu tölfræðihandbókinni. Þær

[1] Sjá Morgunblaðið 15. janúar 2003.
[2] Sjá Morgunblaðið 7. febrúar 2003.
[3] Sjá Morgunblaðið 18. janúar 2003.

gefa ótvírætt til kynna að heildsölu- og smásöluálagning lyfja sé miklum mun meiri hér á landi en annars staðar á Norðurlöndum.

- Lyfjaverðsnefnd endurskoðar reglulega verð skráðra lyfja hér á landi, m.a. með tilliti til verðs sambærilegra lyfja í Noregi, Svíþjóð og Danmörku. Frá árinu 2000 hefur slík endurskoðun farið fram a.m.k. tvisvar. Fyrri samanburðurinn leiddi í ljós að u.þ.b. 200 lyfjanúmer voru með umtalsvert hærra hámarksverð í heildsölu hér á landi en annars staðar á Norðurlöndum. Farið var fram á það við umboðsaðila þessara lyfja að verðið yrði lækkað. Í seinni samanburðinum var farið fram á verðlækkun 156 lyfjanúmera.[4]
- Samanburður lyfjamáladeildar LSH á opinberu heildsöluverði ellefu lyfja hér á landi og í Danmörku, í apríl í fyrra, leiddi í ljós að lyf voru dýrari hér á landi í öllum tilvikum. Í tveimur tilvikum var verðmunurinn 70% en oftast voru lyfin 20-30% dýrari hjá íslenskum heildsölum en þeim dönsku.[5]
- Þá hafa forsvarsmenn sjúkrahússins bent á að verðmunurinn sé enn meiri á óskráðum lyfjum en skráðum, enda sé ekkert opinbert verðeftirlit með þeim.[6] Lyfjamáladeild LSH hefur spurt hvort stóraukin afskráning eldri lyfja tengist þessari staðreynd: „Við núverandi aðstæður hefur lyfjaframleiðandi eða umboðsaðili algjört einræðisvald hvort lyf hans séu skráð. Hægt er með einfaldri tilkynningu, án rökstuðnings, að afskrá lyf [...] Ef ekkert sambærilegt lyf er á markaði er raunin sú að afskráða lyfið er flutt inn á undanþágu til að hægt sé að sinna þörfum sjúklinga sem þarfnast lyfsins og þá á mun hærra verði.“[7] Þá er bent á að sé um óskráð lyf að ræða, grundvallist verðútreikningur dreifingaraðila á prósentureikningi þannig að því dýrara sem lyfið er, því meiri verði álagningin.
- Loks má benda á að frá janúar 2002 til febrúar 2003 hefur verð lyfjavara hér á landi hækkað um rúmlega 8% meðan neysluverð hefur aðeins hækkað um rúmlega 1%. (Sjá nánar á meðfylgjandi mynd.)



[4] Sjá Morgunblaðið 16. janúar 2003.
[5] Sjá Morgunblaðið 16. janúar 2003.
[6] Sjá t.d. Morgunblaðið 7. febrúar 2003.
[7] Sjá t.d. Morgunblaðið 25. janúar 2003.

Í vinnu starfshópa velferðarnefndar ASÍ hefur ítrekað komið fram að lyfjaverð hérlendis er mun hærra en stór hluti sjúklinga ræður vel við. Hátt lyfjaverð getur t.d. verið mjög íþyngjandi fyrir marga öryrkja og aldraða. Mörg dæmi eru um það að fólk leiti til hjálparsamtaka eins og Hjálparstarfs kirkjunnar eftir aðstoð við að leysa út nauðsynleg lyf. Hvernig sem á málið er litið blasir við að endurskoða þarf kerfi verðmyndunar lyfja með það að markmiði að hagræða og lækka lyfjaverð til sjúklinga.

Meðal hugsanlegra skýringa á háu lyfjaverði má nefna:

- Flókið kerfi verðmyndunar lyfja.
- Umfangsmikil afskipti opinberra stofnana og nefnda.
- Takmarkaða verðsamkeppni á heildsölu- og smásölustigi.
- Ógagnsæi markaðarins.
- Undanþágur frá skráningu lyfja (verðlagning óskráðra lyfja er frjáls).
- Sérískenskar aðstæður, s.s. flutningskostnað, pökkunarkostnað, þýðingu leiðbeininga og gengisbreytingar.

Alþýðusamband Íslands leggur fram eftirfarandi tillögur til úrbóta:

- Heildarkerfi verðmyndunar lyfja verði endurskoðað með það að markmiði að hagræða og lækka verð.
- Tekið verði upp fyrirkomulag sem tryggir að enginn greiði meira en ákveðið hámark á ári fyrir lyfseðilsskyld lyf.
- Haldið verði uppi eftirliti með verði á öllum lyfjum, skráðum og óskráðum.

Tillögur heilbrigðishóps

- Heilsugæslan:
  - Heilsugæslan verði efld sem grunneining heilbrigðiskerfisins.
- Aðgangur að sérgreinalæknum:
  - Aðgangi að sérgreinalæknum verði stjórnað með „valfrjálsu stýrikerfi“ í stað gjaldtöku.
- Verkaskipting:
  - Endurskoða þarf verkaskiptingu sjúkrahúsa og sérgreinalækna. Mikilvægt er að skoða leiðir til þess að fela einkareknum stofum alfarið tiltekin afmörkuð verkefni. Hins vegar þarf að koma í veg fyrir að sérgreinalæknar starfi bæði á sjúkrahúsum og einkastofum. Huga þarf að sérstökum úrræðum í þessu efni á fámennum svæðum, þar sem fáir læknar starfa.
- Rekstrarform:
  - Æskilegt er að fjölga valmöguleikum í þjónustutilboðum. Fjölbreytni gefur meiri möguleika á því að bregðast við breyttum aðstæðum. Fjölbreytni má þó ekki leiða til aukinnar stéttaskiptingar. Mikilvægt er að tryggja, með opinberum stöðlum og eftirliti, að gæði þjónustunnar verði ávallt fullnægjandi og að allir hafi jafnan aðgang að henni óháð efnahag.

- Öldrunarmál:
    - Tryggja verður eðlilegt framboð á fjölbreyttri þjónustu, svo sem hjúkrunarrýmum, dagvistarrýmum, hvíldarinnlögnum, valþjónustu, heimaþjónustu og þjónustu við aldraða sem eiga við geðræn vandamál að stríða.
    - Mikilvægt er að stilla saman úrræði félags- og heilbrigðisþjónustunnar.
- Lyfjamál:
    - Heildarkerfi verðmyndunar lyfja verði endurskoðað með það að markmiði að hagræða og lækka verð.
    - Tekið verði upp fyrirkomulag sem tryggir að enginn greiði meira en ákveðið hámark á ári fyrir lyfseðilsskyld lyf.
    - Haldið verði uppi eftirliti með verði á öllum lyfjum, skráðum og óskráðum.

GREINARGERÐ VINNUHÓPS UM HÚSNÆÐISMÁL

Úr stefnu ASÍ í húsnæðismálum

Eftirfarandi áhersluatriði eru unnin upp úr samþykktum og ályktunum ársfundar Alþýðusambands Íslands:

- Vandinn í húsnæðismálum er fyrst og fremst vandi þeirra sem ekki búa við öryggi í húsnæðismálum. Hann er vandi þeirra sem ekki geta staðið undir greiðslubyrði af lánum vegna íbúðarkaupa og þeirra sem ekki eiga kost á leiguhúsnæði á viðráðanlegum kjörum. Viðfangsefni stjórnvalda er fyrst og fremst að leysa sértækan vanda efnalítilla einstaklinga. Einnig að stuðla að stöðugleika á húsnæðismarkaði með skýrri og varanlegri húsnæðisstefnu sem endurspeglar virðingu fyrir þeirri staðreynd að gott og varanlegt íbúðarhúsnæði gegn sanngjörnu verði er ein aðal kjölfestan í afkomu launafólks og velferð fjölskyldunnar.

- Helstu verkefni ASÍ eru að beita sér fyrir því að þegar í stað verði gerðar ráðstafanir til þess að eyða biðlistum eftir félagslegu leiguhúsnæði. Að vaxta- og húsaleigubætur verði hækkaðar og tryggt að hækkunin skili sér fyrst og fremst til þeirra sem mesta þörf hafa fyrir hana. Að vandi skuldugra sveitarfélaga vegna félagslegra íbúða verði ekki leystur á kostnað launafólks, heldur verði á honum tekið sem sjálfstæðu vandamáli sem leysa beri með sértækum úrræðum. Að réttarstaða leigjenda verði bætt með breytingum á húsaleigulögum þar sem húsnæðisöryggi leigjenda situr í fyrirrúmi. Að knýja á um og stuðla að því með stjórnvöldum að mótuð verði sanngjörn, félagsleg og varanleg húsnæðisstefna.

Um starf vinnuhópsins og umræður

Vinnuhópur um húsnæðismál hélt sex fundi, hinn fyrsta 22. janúar 2003 og hinn síðasta 26. febrúar. Aflað var töluverðra gagna auk þess sem tölulegar upplýsingar voru endurnýjaðar eins og kostur var. Í umræðum kom m.a. fram að stöðugt verði að endurmeta stöðu á þeim biðlistum eftir félagslegu leiguhúsnæði sem myndast hafa hjá sveitarfélögunum og frjálsum félagasamtökum og fara yfir skörun milli þeirra til þess að ætíð verði til aðgengilegar upplýsingar um stöðu mála.

Hér á landi hefur ekki tekist að byggja upp stöðugt og varanlegt félagslegt húsnæðiskerfi. Ítrekaðar kollsteypur og bráðabirgðaaðgerðir hafa einkennt úrræði allflestra ríkisstjórna. Mikil mistök voru að hækka vexti í félagslega leiguhúsnæðiskerfinu úr 1% í 3.5% án þess að samhliða hefði verið gripið til annarra úrræða. Þegar reiknitala leigu var síðan einnig hækkuð af öðrum ástæðum, var hækkun leiguverðs á bilinu 34,3% til 71%. Sveitarfélögin geta vegið á móti þessari hækkun m.a. með því að reikna ekki vexti af eigin stofnframlögum. Það hafa þau ekki gert að öllu leyti. Eigi beingreiðslur eða stofnstyrkir að vega þennan mun upp þá þurfa þær að nema allt 36% af stofnkostnaði.

Gerð var sérstök grein fyrir útreikningum Reykjavíkurborgar en Reykjavík hefur stofnað sérstakt hlutafélag um leiguíbúðir borgarinar: Félagsbústaði hf. Þar miðast útreikningur á raunleigu við að félagið standi undir kostnaði. Mismunur á raunleigu og þeirri leigu sem innheimt er hjá leigjendum er niðurgreiðsla borgarinnar sem greiðist mánaðarlega til félagsins. Leigutekjur Félagsbústaða koma þannig að 2/3 frá leigjendum (þ.m.t. húsaleigubætur) og í formi niðurgreiðslu frá borginni í gegnum Félagsþjónustuna. Þessi niðurgreiðsla Félagsþjónustunnar er nú hlutbundin, þ.e. tengist íbúðinni sjálfri án tillits til hver í henni býr. Fram kom að verið sé að vinna að hugmyndum að breytingu á þessum stuðningi borgarinnar við leigjendur í það horf að hann verði persónubundinn, á sama hátt og húsaleigubætur, og taki mið af persónulegum aðstæðum leigjandans, s.s. efnahag, tekjum, fjölskyldustærð o.fl. Með því móti verði stuðningurinn skilvirkari til handa þeim sem þurfa á honum að halda. Tryggja þurfi og raunar sé það forsenda þessara breytinga, að persónubundin niðurgreiðsla borgarinnar verði undanþegin skatti á sama hátt og húsaleigubætur. Leiga hjá Félagsbústöðum hf. er reiknuð sem 5,34% af fasteignamati íbúðar. Leiga Félagsbústaða sé því a.m.k. 40-50% undir leyfilegri hámarksleigu. Þetta helgast vitaskuld aðallega af framlagi borgarinnar til niðurgreiðslu leigunnar. Stofnframlag borgarsjóðs til íbúðakaupa (10%) greiðist sem hlutafjárframlag til Félagsbústaða hf. á hverju ári.

Fram kom að misjafnt er hvernig einstök sveitarfélög utan höfuðborgarsvæðisins reikna leigu og var upplýsinga aflað um það og þær kynntar í hópnum. Samkvæmt upplýsingum frá Ísafirði ræðst leiguverð af markaði og leggst þannig: Fjögurra herbergja íbúð er leigð á kr. 44.000,-; þriggja herbergja íbúð á kr. 39.000,-; og tveggja herbergja íbúð á kr. 31.000,-. Á Suðureyri er fjögurra herbergja raðhús leigt á kr. 37.600,-; þriggja herbergja á kr. 31.000,-; fjögurra herbergja íbúð á kr. 32.000,- og þriggja herberja íbúð (lítil) á kr. 27.000,-. Samsvarandi er á Þingeyri og Flateyri.

Í janúar 2000 hóf Akureyrarbær að greiða húsaleigubætur en sumarið 1999 ákváðu félagsmálaráð og húsnæðisskrifstofa bæjarins að hækka leigu á leiguíbúðum í eigu bæjarins. Sú hækkun tók gildi um leið og greiðslur á húsaleigubótum hófst. Ákveðið var að hafa ákveðna leigufjárhæð fyrir hverja íbúðastærð og fjárhæðin yrði bundin neysluvísitölu. Leigufjárhæðir voru eftirfarandi 1. janúar 2000: Tveggja herbergja, kr. 21.000,- á mánuði; þriggja herbergja, kr. 26.000,- á mánuði; fjögurra herbergja, kr. 31.000,- á mánuði; og fimm herbergja, kr. 36.000,- á mánuði. Nú er leigan á tveggja herbergja íbúð kr. 24.323,- á mánuði; þriggja herbergja, kr. 30.115,- á mánuði; fjögurra herbergja, kr. 35.906,- á mánuði; og fimm herbergja, kr. 41.697,- á mánuði.

Í Vestmannaeyjum er reiknuð leiga fyrir félagslegt leiguhúsnæði 4,43% á ári af stofnverði íbúðar/húss. Húsnæðisnefnd Vestmannaeyjabæjar hefur leigt út íbúðir á almennum markaði sem áður voru félagslegar eignaríbúðir.

Á Egilsstöðum er notuð 1% viðhaldsprósenta og 0,6% vextir af stofnframlagi. Reiknistuðull leigu af íbúð með 1% láni verður þá 4,89% af stofnverði. Séu vextir af láni 2,4%, verður stuðullinn 5,7%.

Nauðsynlegt er að setja fram hugmyndir um lausn þess bráða vanda sem að mörgum steðjar en jafnframt að setja fram hugmyndir um langtíma þróun húsnæðismarkaðarins. Almennt kom fram að misráðið hafi verið að slá félagslega íbúðakerfið af, eins og gert var með nýjum lögum 1998. Við það hækkuðu bæði húsaleiga og íbúðaverð.

Fram kom að frjáls sala íbúða út úr kerfinu hafi einnig verið misráðin. Viðbótarlánin hafi ekki vegið þessar breytingar upp. Umsóknir um þau segðu ekki endilega mikið um félagslegan vanda, því að ýmsir sem ekki væru endilega illa staddir, t.d. fólk sem kemur úr námi, hefðu getað notfært sér þessi lán. Viðbótarlánin gætu því hentað sumum hópum en ekki þeim sem veikastir standa á húsnæðismarkaði.

Fram kom að aldraðir myndi nokkuð sérstakan hóp á húsnæðismarkaði, m.a. hvað varðar fjölbreytileika þeirra úrræða sem bjóða þurfi upp á en jafnframt að í þeim hópi séu margir sem eigi íbúðarhúsnæði en hafi hins vegar ákaflega litlar tekjur. Nauðsynlegt sé því að reyna að greina þann hóp á biðlistum sérstaklega með tilliti til aldurs og stöðu. Einn þeirra möguleika sem henti þessum hópi séu kaup búseturéttar. Aldraðir sem eru eignalausir eða eignalitlir þurfa jafnframt að eiga kost á ódýru leiguhúsnæði vegna lítilla ráðstöfunartekna.

Búsetuúrræði vantar fyrir fatlaða þar sem ekki hefur verið staðið við að til þeirra mála rynnu óskertar tekjur erfðafjársjóðs eins og lög gerðu ráð fyrir. Sérstök grein var gerð fyrir aðstæðum geðfatlaðra sem hvergi eiga í hús að venda. Fram kom að um 53 séu húsnæðislausir. Sá hópur hafi brýna þörf fyrir úrræði á stofnunum sem ekki séu til. Aftur á móti má spyrja hvort um sé að ræða húsnæðis- eða heilbrigðisvandamál.

Ítrekað var mikilvægi þess að ólíkum hópum og úrræðum sé blandað eins og hægt er, í stað þess að einangra þá. Almennt eigi húsnæðiskerfið að vera sveigjanlegt. Grundvallaratriði sé að ná niður fjármagnskostnaði og auðvelda fjármögnun til þess að ná niður leiguverði og til þess að eignarhald og rekstur á leiguhúsnæði verði fýsilegur fjárfestingarkostur. Verkefnið sé í sjálfu sér einfalt og felist í því að ná niður verði leigu og auka framboð á húsnæði.

Greining

Staðan eftir setningu laga nr. 44/1998

Eftir að félagslega eignaríbúðakerfinu var lokað með setningu laga nr. 44/1998 hefur ríkt upplausn á þessum hluta húsnæðismarkaðarins. Hundruð fjölskyldna sem áður fengu úrlausn í félagslega eignaríbúðakerfinu, ýmist í fyrsta sinn eða innan kerfisins við breytingar á fjölskyldustærð, var vísað á almennan og vanþroskaðan leigumarkað eða á almennan húsnæðismarkað með fyrirheitum um fyrirgreiðslu í húsbréfa- og vaxtabótakerfinu. Engin tilraun var gerð til þess meta eða milda áhrif lagabreytinganna og skipulega unnið að því að útiloka verkalýðshreyfinguna frá áhrifum á húsnæðismál innan stjórnsýslu ríkis og sveitarfélaga.

Fyrir setningu laga nr. 44/1998 höfðu ríkisstjórnin og Alþingi dregið verulega úr fjárframlögum til Byggingasjóðs verkamanna til að geta staðið við vaxtagreiðslur og afborganir og stórlega dregið úr framlögum til bygginga á nýju félagslegu eignar- og leiguhúsnæði. Fjölgun kaupenda á almennum húsnæðismarkaði af þessum ástæðum, og vegna upptöku viðbótarlána, hefur sprengt upp bæði fasteignaverð og húsbréfavexti. Ekki gekk eftir að viðbótarlánin leystu fyrra kerfi af hólmi. Á síðustu 6 árum hefur verð íbúðarhúsnæðis hækkað þrefalt miðað við almennt verðlag eða um 63%, á móti 21% hækkun verðlags. Á síðustu 12 mánuðum hefur húsnæðisliður vísitölu neysluverðs hækkað um 7,1% á sama tíma og annað verðlag hefur hækkað um 0,3%.

Biðlistar eftir leiguhúsnæði hafa vaxið, verð fasteigna og húsaleiga hækkað langt umfram verðlagsbreytingar og greiðslubyrði lána aukist eins og að framan greinir. Þessu hefur ekki verið mætt með fullnægjandi hækkun húsaleigubóta eða breytingum á vaxtabótakerfinu og sveitarfélögin hafa ekki staðið undir þeim kröfum sem til þeirra eru gerðar sbr. m.a. 45. gr. laga nr. 40/1991 um félagsþjónustu sveitarfélaga þar sem segir: „Sveitarstjórnir skulu, eftir því sem kostur er og þörf er á, tryggja framboð af leiguhúsnæði, félagslegu kaupleiguhúsnæði og/eða félagslegum eignaríbúðum handa þeim fjölskyldum og einstaklingum sem ekki eru á annan hátt færir um að sjá sér fyrir húsnæði sökum lágra launa, þungrar framfærslubyrðar eða annarra félagslegra aðstæðna.“ Í 39. gr. laganna er sérstaklega fjallað um húsnæðismál aldraðra en þar segir að félagsmálanefnd, eða öldrunarmálaráð, skul leitast við að tryggja framboð á hentugu húsnæði fyrir aldraða og í 43. gr. er síðan nær samhljóða ákvæði um húsnæðismál fatlaðra.

Hækkun vaxta af lánum til byggingar félagslegra leiguíbúða orsakaði stórfellda hækkun á húsleigu með þeim afleiðingum að hækkun húsaleigubóta, sem þó hafði verið ákveðin, hvarf. Samhliða voru vextir af eigin framlögum framkvæmdaaðila hækkaðir í einhverjum tilvikum og viðmið vegna brunabóta- og fasteignagjalda og viðhaldsprósenta hækkuð. Samkvæmt samræmdum reglum Íbúðalánasjóðs er hámarkshlutfall leigu af stofnkostnaði reiknað út með eftirfarandi hætti:

Samræmdar reglur Íbúðalánasjóðs um hlutfall leigu af stofnverði íbúðar

	Vextir af láni		
	1,00%	3,50%	3,50%
Afborganir og vextir	2,29%	3,82%	3,82%
Vextir af framlagi framkv. aðila	0,51%	0,60%	0,51%
Fasteigna- og brunabótaiðgjald	0,90%	1,00%	0,90%
Viðhald íbúðar og sameignar	0,75%	2,20%	0,75%
Hlutfall leigu af stofnverði íbúðar	4,45%	7,62%	5,98%

Miðað við tíu milljóna króna íbúð og reiknitöluna 4,45 var leiga á mánuði kr. 37.083,-. Eftir breytingar og ef reiknitalan 7,62 er notuð verður leiga á mánuði kr. 63.500,- og ef reiknitalan 5,98 er notuð verður leiga á mánuði kr. 49.833,-. Hámarksbreytingin getur því mest orðið 71,24% meðan vaxtahækkunin ein leiddi til 34,35% hækkunar húsaleigu.

Almenna húsnæðislánakerfið

Almenna húsnæðislánakerfið (húsbréfakerfið) þjónar vel þeim hópum sem hafa aðstöðu og tekjur til þess að notfæra sér það til íbúðarkaupa og bygginga. Þeir hópar eru þó jafnviðkvæmir og aðrir hópar fyrir hækkunum á byggingarkostnaði og íbúðaverði og miklar sveiflur, mikil afföll af húsbréfum og ófullnægjandi markaður fyrir húsbréf, koma þessum hópi einnig illa. Nauðsynlegt er að stækka markað fyrir húsbréf út fyrir íslenskan verðabréfamarkað. Forsenda allra breytinga á almenna húsnæðislánakerfinu er þó sú að viðhaldið verði ríkisábyrgð á íbúðalánum þannig að breytingar leiði ekki til vaxtahækkunar og að breytingin leiði ekki til aukinnar mismununar milli stærra þéttbýlis og dreifbýlis og smærri byggða. Frjáls flutningur fjármagns innan EES-svæðisins, sala ríkisbankanna og innlend og erlend samkeppni á fjármálamarkaði gefur tilefni til þess að kanna hvort því hlutverki sem Íbúðalánasjóður gegnir nú á almennum húsnæðismarkaði sé, að öðrum skilyrðum uppfylltum, jafn vel eða betur komið hjá fjármálafyrirtækjum á almennum markaði.

Almenna leiguíbúðakerfið

Hér á landi hefur ekki þroskast almennur leigumarkaður í þeim skilningi að hann sé annars vegar valkostur fyrir landsmenn og hins vegar valkostur í atvinnurekstri og ávöxtun fjármuna. Höfuðáhersla hefur verið lögð á reisa eignaríbúðir í gegnum almenna húsnæðislánakerfið og með veitingu lána á niðurgreiddum vöxtum. Á almennum leigumarkaði var átaki í byggingu leiguíbúða á vegum Búseta hleypt af stokkunum á árinu 2002. Um er að ræða úrræði samhliða húsbréfakerfinu sem vel getur hentað tilteknum hópum sem valkostur við hlið íbúðarkaupa. Úrræðið skilar sér hins vegar ekki til tekjulágra og sérhópa. Fátt annað hefur verið gert til þess að efla almennan leigumarkað. Hækkaðar húsaleigubætur og afnám skattlagningar á þeim hafa ekki haft þau áhrif að lækka nettó húsaleigu á almennum markaði eins og vonir stóðu þó til.

Félagslega eignar- og leiguíbúðakerfið

Með breytingu á húsnæðislögum 1998 var að meginstefnu tekin ákvörðun um að hætta niðurgreiðslu vaxta til kaupa og byggingar á félagslegu eignar- og leiguhúsnæði til tekjulágra og sérhópa. Vaxtahækkun lána átti að gerast í nokkrum áföngum þar til eðlilegum markaðsvöxtum yrði náð. Á móti þessum breytingum skyldi unnið með veitingu viðbótarlána til kaupa á eignaríbúðum og eflingu annars vegar vaxtabóta- og húsaleigubótakerfisins. Jafnframt var sala íbúða úr félagslega eignaríbúðakerfinu heimiluð á almennum markaði. Þessar breytingar hafa enn sem komið er ekki skilað þeim árangri að stytta biðlista sveitarfélaga og félagasamtaka. Á þessum sama tíma hefur orðið veruleg röskun á búsetu og þörf fyrir félagslegt og almennt leiguhúsnæði aukist stórlega Faxaflóasvæðinu. Af þessum tveimur meginástæðum hafa biðlistar lengst og brýnt að á þeim verði unnið með skipulegu átaki. Það á sérstaklega við Faxaflóasvæðið þar sem brýn þörf er fyrir allt að 1600 nýjar félagslegar leiguíbúðir. Markaðsáhrif breytinganna hafa einnig verið talsverð. Eftirspurn eftir eignaríbúðum jókst án þess að framboð ykist að sama skapi.

Fasteignaverð hefur hækkað verulega og lánsþörf og greiðslubyrði um leið ásamt hækkun húsaleigu. Samhliða hefur eftirspurn á leigumarkaði aukist og útgjöld til húsaleigubóta aukist.

Hvaða hópar þarfnast aðstoðar

Staðan á hinum almenna eignar- og leigumarkaði er ekki forgangsverkefni í húsnæðismálum. Þær lausnir sem þar hafa verið fundnar þjóna allflestum og krefjast ekki brýnna og tafarlausra úrbóta. Efnahagslegur stöðugleiki, opinn og stór markaður með húsbréf eru þó nauðsynlegar forsendur þess að almenningi verði tryggð góð og örugg búsetuúrræði. Mikilvægt er að Seðlabanki og stjórnvöld hugi að því með hvaða hætti auðvelda megi innkomu erlendra fjárfesta á húsbréfamarkaðinn til að stuðla að aukinni eftirspurn eftir húsbréfum og lækkun vaxta. Leggja ber áherslu á að leigumarkaður sé valkostur allra, ekki aðeins þeirra sem verst eru settir. Slíkur valkostur er mikilvægur til að skapa eðlilegt og uppeldislega heilbrigt umhverfi fyrir einstaklinga og fjölskyldur. Jafnframt mun það draga úr fordómum gagnvart þeim sem minna mega sín og hamla gegn óæskilegri flokkun fólks eftir félagslegri stöðu og efnahag. Ýmsir gallar voru á hinu gamla félagslega „eignaríbúðakerfi“. ASÍ lagðist gegn niðurlagningu þess vegna þess að ný og nægjanleg úrræði komu ekki í staðinn. Hrakspár ASÍ um afleiðingar breytinganna hafa allar komið fram, sbr. umsögn ASÍ og BSRB um frumvarp um breytingarnar þegar það kom fram. Hópurinn telur að ekki sé ástæða til þess að taka það óbreytt upp að nýju. Fyrir öflun á íbúðarhúsnæði í einkaeigu er almennt vel séð í hinu almenna húsnæðislánakerfi eins og það er, og að öðrum skilyrðum uppfylltum.

Staða hinna tekjulægri á húsnæðismarkaði, hvort heldur sem um er að ræða ungt fólk eða gamalt, fatlað eða ófatlað, krefst hins vegar brýnna aðgerða. Til þess að leysa úr þeim bráða vanda sem við er að glíma er ljóst að bæta verður úr á skömmum tíma. Æskilegt er að þau úrræði sem notuð verða til þess að leysa þennan bráða vanda, verði í samræmi við eða hluti af þeirri heildarsýn sem samfélagið þarf að hafa um húsnæðismál. Ljóst er að öll inngrip stjórnvalda á húsnæðismarkað hafa áhrif á hann. Gæta verður þess þó að áhrif þeirra skaði ekki þann stóra hóp launafólks sem fengið hefur úrlausn sinna mála innan núverandi húsnæðislánakerfis.

Ábyrgð á húsnæðisúrræðum fyrir sjúka og aldraða sem þarfnast mikillar umönnunar hvílir á herðum heilbrigðisyfirvalda og er rædd sérstaklega í þeim vinnuhóp sem fjallar um heilbrigðismál. Í þessum hópi eru þó einstaklingar og fjölskyldur sem, ef rétt er á haldið, geta nýtt sér önnur húsnæðisúrræði en hjúkrunarrými. Sama á við nokkurn hóp fatlaðra.

Sömu úrræði henta ekki öllum þessum hópum. Gróflega má skipta hópnum í tvennt: 1) Sá hluti hópsins sem er tekju- og aðstöðulega „fyrirsjáanlegur“. Þar er einna helst um að ræða fatlaða sem hafa ekki verið og verða líklega ekki á vinnumarkaði, þ.m.t. nokkur hópur geðfatlaðra, aldraða sem þarfnast umönnunar og eftirlits og námsmenn. 2) Þeir sem eru tekju- og aðstöðulega „ófyrirsjáanlegir“. Hér er um að ræða hina virku en efnalitlu á vinnumarkaði. Aðstæður þessa hóps geta verið breytilegar bæði þannig að sigið getur á ógæfuhliðina og eins geta aðstæður breyst til hins betra. Brýnt er að

húsnæðisúrræði fyrir þennan hóp, samhliða öðrum úrræðum, stuðli á sjálfsbjörg og ábyrgð.

Staðan á biðlistum

Til að meta heildarþörf fyrir félagslegt húsnæði hérlendis er nauðsynlegt að afla upplýsinga um fjölda umsækjenda á biðlistum eftir slíku húsnæði hjá sveitarfélögunum og hjá öllum samtökum sem eiga rétt á niðurgreiddum vöxtum frá Íbúðalánasjóði. Þó má gera ráð fyrir að hægt sé að fá grófa mynd af stöðunni með því að afla aðeins upplýsinga frá nokkrum af stærstu sveitarfélögunum og nokkrum af helstu samtökunum. Leitað var eftir upplýsingum frá Reykjavík, Kópavogi, Hafnarfirði, Ísafjarðarbæ, Akureyri, Austur-Héraði, Vestmannaeyjabæ, Öryrkjabandalagi Íslands og Svæðisskrifstofu málefna fatlaðra. Allar upplýsingar miðast við stöðu á biðlistum við lok árs 2002, nema upplýsingarnar frá Svæðisskrifstofunni sem miðast við árið 2000 – þær upplýsingar eru þó notaðar hér sem nálgun fyrir árið 2002. Athugunin leiðir í ljós að í lok árs 2002 voru a.m.k. 2.761 manns á biðlistum eftir einhvers konar félagslegu húsnæði. Þar af voru 1.681 á biðlistum eftir félagslegu leiguhúsnæði og 1.064 á biðlistum eftir að komast í sambýli, þjónustuíbúðir eða hjúkrunarrými (sjá töflu hér að neðan).

Fjöldi á biðlista eftir félagslegu húsnæði í lok árs 2002

	Fél. leiguh.	Kaupleiguíbúðir	Sambýli og þjónustuíbúðir	Hjúkrunarrými	Óskilgreint	Samtals
Reykjavík og nágrenni*	1.089	0	375	429	0	1.893
Fjögur landsbyggðarsveitarf.**	57	9	76	50	7	199
Samtök fatlaðra***	535	0	134	0	0	669
Samtals	1.681	9	585	479	7	2.761

*Reykjavík, Kópavogur og Hafnarfjörður
**Ísafjarðarbær, Akureyri, Austur-Hérað og Vestmannaeyjabær
***Öryrkjabandalag Íslands og Svæðisskrifstofa málefna fatlaðra; tölur SMF frá 2000

Stuðningur hins opinbera / kostir og gallar við þrjár ólíkar leiðir

Húsnæði og það félagslega og fjárhagslega öryggi sem öruggri búsetu fylgir er viðurkennt sem grundvallarþörf og heilsuverndarmál og í lögum eru skyldur hins opinbera skilgreindar. Það er viðurkennd staðreynd að greiða verður þennan mikilvæga þátt í lífi borgaranna niður. Opinber stuðningur við þá sem afla sér eigin húsnæðis kemur m.a. fram í formi vaxta- og húsaleigubóta. Bygging og/eða kaup íbúða til ráðstöfunar til þeirra sem ráða ekki við kaup eða leigu á almennum markaði er örvuð og tryggð með niðurgreiðslu vaxta og beinum stofnframlögum. Miklu máli skiptir að þær aðferðir sem valdar eru til niðurgreiðslu, búi hvorki til fátæktargildrur né hvetji til misnotkunar. M.a. var einn hvatinn að lagabreytingunum 1998 sá, að fámenn og veikburða sveitarfélög fengu og notuðu niðurgreitt fjármagn til byggingar á félagslegu húsnæði sem ekki var þörf fyrir í bráð eða lengd sem þau síðan sátu uppi með. Sama kerfi þjónaði öðrum sveitarfélögum hins vegar vel. Jafnframt hvatti kerfið til ákveðins ábyrgðarleysis af hálfu stjórnvalda, þ.e. auðvelt var að taka ákvörðun um heimildir til byggingarframkvæmda með niðurgreiddum vöxtum en erfiðara reyndist að standa við niðurgreiðsluna ár fyrir ár þegar byggingu var lokið og húsnæðið komið í notkun.

Hafa ber í huga við val á leiðum til þess að miðla stuðningi hins opinbera að öll opinber niðurgreiðsla á kostnaði hefur áhrif á hegðum og ákvarðanir þeirra sem njóta, hvort sem niðurgreiðslunni er beint milliliðalaust til borgaranna eða óbeint í gegnum niðurgreiðslur til þeirra sem taka á sig tilteknar skyldur gagnvart borgurunum.

Stofnstyrkir

Veiting lána með niðurgreiddum vöxtum í eldra húsnæðiskerfi átti þátt í því að kerfið lenti í vandræðum. Stofnstyrkir gætu í sjálfu sér leitt til þess sama nema meira komi til. Tvennt getur þó breytt myndinni varðandi þá. Stofnstyrkirnir yrðu samtímagreiðslur fyrir ríkissjóð, þ.e. að þeir sem tækju ákvörðun um stofnstyrki yrðu að horfast strax í augu við raunkostnaðinn sem af stofnstyrkjunum hlytist og því minni hætta á að kerfið kæmist í þrot. Einnig má skilgreina betur en gert var áður ábyrgð þeirra sem miðla niðurgreiðslunni, þ.e. fyrst og fremst sveitarfélaganna og húsbyggingasjóði fatlaðra og öryrkja og námsmanna eða auka vægi einkaframkvæmdar á þessu sviði í trausti þess að skynsamlegar verði á málum haldið.

Ljóst er að til þess að vega upp hækkun vaxta úr 1% í 5% og til þess að niðurgreiðsla hins opinbera á félagslegu húsnæði verði sú sama og fyrir hækkun, þurfa stofnstyrkir að nema allt að 40%-50% af stofnverði m.v. húsbréfavexti. Ókostur þessarar leiðar er að um er að ræða milljarða króna greiðslur úr ríkissjóði á skömmum tíma. Kostur þessarar leiðar er hins vegar sá að hún hvetur til þess að ákvarðanir verði teknar af meiri ábyrgð, því að í raun er um að ræða sömu niðurgreiðslu og áður en hún kemur öll fram við frumákvörðunina, en ekki í formi vaxtaniðurgreiðslu á 25-40 árum þegar þeir sem tóku ákvörðunina eru löngu farnir frá.

Séu stofnstyrkir bundnir við tiltekna eign verður erfitt að koma aðstoð þangað sem hennar er mest þörf hverju sinni því efnaleg staða þeirra sem í húsnæðinu búa breytist yfir tíma. Þetta á þó ekki við um stöðu fatlaðra og annarra hópa sem ekki eru virkir á vinnumarkaði til jafns við aðra. Ekki er líklegt að efnaleg staða þeirra breytist eins mikið yfir tíma. Stofnstyrkir til byggingar á sérhæfðu húsnæði myndu því henta þessum hópum vel. Um er að ræða fast og óafturkræft framlag. Því er um að ræða fyrirsjáanlegan og stöðugan húsnæðiskostnað fyrir þá sem njóta.

Ljóst er þó að Alþingi þarf að ákveða fjárveitingu til stofnkostnaðarstyrkja á fjárlögum hvers árs og þar sem öll aðstoð hins opinbera kemur fram á framkvæmdaári má búast við því að fjárveiting taki ekki mið af þörfinni fyrir húsnæði heldur svigrúmi ríkissjóðs hverju sinni.

Stofnstyrkir til tekjulítils fólks sem býr við þá stöðu að tekjur þess geta hækkað kunna að vera snúnir. Vandamálið verður þá hvað eigi að gera við einstakling sem fékk aðstoð í formi leiguhúsnæðis vegna lítilla tekna en aðstæður viðkomandi hafa breyst? Ein leið væri að gera leigusamning, t.d. til 3-5 ára. Hafi tekjulegar aðstæður viðkomandi breyst til hins betra að þeim leigutíma liðnum, er leigusamningurinn einfaldlega laus og viðkomandi finnur sér annað húsnæði. Að öðrum kosti yrði leigusamningurinn einfaldlega framlengdur um önnur 3-5 ár. Með þessu væri leigjandanum tryggt húsnæðisöryggi til langs

tíma en jafnframt komið í veg fyrir að viðkomandi búi í niðurgreiddu leiguhúsnæði til lengri tíma ef aðstæður hans hafa breyst til hins betra.

Einnig má hugsa sér að nota stofnstyrki með mismunandi hlutfalli, þ.a. að leiga taki mið af hækkuðum tekjum og lækkuðum stofnstyrk á móti. Þessi leið kallar í raun á að framkvæmdaraðila væri skylt að tryggja að ákveðið hlutfall heildarleigurýmis viðkomandi fasteignar/fjölbýlishúss væri til félagslegra nota. Leiði breytingar á tekjum til hærri leigu, gangi stofnstyrkur til þess að lækka leigu á annarri íbúð. Hugsanlega mætti heimila framkvæmdaraðila að færa þetta fjármagn milli eigna til þess að fjármagna kaup eða til að byggja nýja íbúð, en endurgreiða stofnstyrkinn ella. Gallinn við stofnstyrki með breytilegu hlutfalli er einna helst sá að þeir gætu orðið erfiðir í framkvæmd, flóknir og kallað á mikið bókhald.

Vaxtaniðurgreiðsla

Niðurgreiðsla vaxta þýðir ekki eins stórt högg í einu á ríkissjóð þar sem niðurgreiðslan skilar sér á afborgunartíma þeirra lána sem veitt eru. Færa má rök fyrir því að þetta geti verið eðlilegt, þar sem kostnaði samfélagsins vegna stöðu þeirra sem hlut eiga að máli, dreifist á þann tíma sem þörfin er til staðar en falli ekki á samfélagið á fyrsta ári. Þessi leið er þó langt frá því að vera gallalaus. Hætta er á því að þeir sem ákveða að veita lán með niðurgreiddum vöxtum til allt að fjörutíu ára, horfist ekki í augu við kostnaðinn við ákvörðun sína fyrr en hann er orðinn of mikill að þeirra mati og kerfinu verði breytt með tilheyrandi kollsteypum. Byggingasjóður verkamanna er dæmi um slíka kollsteypu. Annar galli við þessa aðferð er að þegar kreppir að hjá ríkissjóði eru vextir hækkaðir og bein framlög til þess byggingarsjóðs sem lánin veitir dregin saman. Til þess að draga úr þessari óvissu mælir hins vegar ekkert á móti því að vextir verði fastir í stað þess að vera breytilegir eins og nú og ríkisábyrgð verði á verðbréfum sem seld eru til þess að fjármagna útgjöld. Þess má geta að vextir í húsbréfakerfinu eru fastir gagnvart lántakandanum, þó að ávöxtunarkrafan sé breytileg á markaði.

Megingallinn við félagslega íbúðarkerfið sem byggði á niðurgreiddum vöxtum, hvort sem um leigu- eða eignarkerfið var að ræða, er að pólitískan stöðugleika hefur vantað.

Vaxtaniðurgreiðslan getur skapað sams konar vandamál við að stýra aðstoð þangað sem hennar er þörf og stofnstyrkjaleiðin, þ.e. ef tekjur hækka. Vaxtahækkun vegna tekjubreytinga í gamla eignaríbúðakerfinu var illframkvæmanleg vegna þess að í raun voru jaðarskattar þeirra sem nutu tekjuhækkana á vinnumarkaði á annað hundrað prósent. Á þessum vanda er hægt að taka með því að búa til lengra aðlögunarferli bæði í tíma og þrepahækkun í vöxtum.

Húsaleigubætur

Húsaleigubætur hafa þann mikla kost að vera sveigjanlegar gagnvart tekjulegri stöðu þeirra sem búa í leiguhúsnæði. Úrræði eins og húsaleigubætur hafa bein áhrif á hegðun einstaklinga og henta því að mörgu leyti vel til niðurgreiðslu á húsnæðiskostnaði. Á almennum leigumarkaði getur

úrræðið þó orðið til minni nota en ella ef framboði á leiguhúsnæði er haldið niðri og leigu þannig ætíð haldið hárri. Því þarf að hafa í huga að hækkun húsaleigubóta mun að öllu jöfnu leiða til hærri húsaleigu á almennum markaði.

Tillögur húsnæðishóps

Til þess að tryggja nýsköpun og endurnýjun húsnæðiskerfisins, sérstaklega hvað varðar hinn félagslega húsaleigumarkað, þarf að treysta hlutverk og ábyrgð hins opinbera á húsnæðismálum þeirra sem þurfa aðstoð til þess að njóta þess félagslega öryggis sem örugg og mannsæmandi búsetuúrræði eru.

Nýta má kosti einkaframkvæmdar eins og gert hefur verið, til þess að draga úr kostnaði án þess þó að ábyrgð verði flutt frá hinu opinbera. Koma verður í veg fyrir að þröngir efnahagslegir hagsmunir markaðarins leiði til aukinnar félagslegrar misskiptingar og einangrunar. Jafnframt verður að setja skilyrði um úthlutun og ráðstöfunarrétt og/eða meðákvörðunarrétt félagsþjónustu sveitarfélaganna. Brot varði endurskoðun vaxta og/eða endurkröfu stofnstyrkja.

Félags- og fjárhagsleg staða einstaklinga og fjölskyldna ráði forgangi við úthlutun. Til hvatningar og til þess að forðast fátæktargildrur verði forsendur úthlutunar endurskoðaðar á 3-5 ára fresti; eða þá að leigusamningur verði látinn renna úr gildi að þessum tíma liðnum án endurnýjunar.

Þrátt fyrir góðan vilja og fyrirheit hafa biðlistar eftir fullnægjandi húsnæðisúrræðum fyrir hina efnaminni og ýmsa sérhópa vaxið á undanförnum árum. Nauðsynlegt er að úr verði bætt. Engin einföld lausn er til. Þau úrræði sem skapa þarf þurfa fyrst og fremst að:

- Skapa íbúum félagslegt öryggi.
- Vera sniðin að ólíkri framfærslugetu.
- Vera sveigjanleg.
- Loka ekki íbúa í gildru fátæktar en þess í stað að virka hvetjandi til sjálfshjálpar og ábyrgðar á eigin aðstæðum.
- Vera skipulagslega og félagslega samþætt hinum almenna húsnæðismarkaði.

Tillögur:

- Lækkun húsaleigu:
    - Samhliða auknum framlögum ríkisins í formi vaxtaniðurgreiðslu og/eða stofnstyrkja, auki sveitarfélögin niðurgreiðslur sínar með því m.a. að nýta ekki til fulls hámarksreglur um útreikning leigu t.d. hvað varðar umsýslukostnað, vexti af eigin stofnframlögum og viðhaldprósentu.

- Fjölgun íbúða:
    - Biðlistum eftir félagslegu leiguhúsnæði verði eytt á þremur árum.
    - Óafturkræfir stofnstyrkir verði veittir til byggingar á félagslegu leiguhúsnæði fyrir fatlaða og aðra þá sérstöku hópa sem lítt eða ekki eru virkir á vinnumarkaði.
    - Opinberum framkvæmdaaðilum og einkaaðilum verði veitt skilyrt lán úr ríkissjóði á niðurgreiddum lágum og föstum vöxtum og/eða stofnstyrkir til byggingar á félagslegu leiguhúsnæði fyrir aðra tekjulága hópa.
    - Til þess að stækka hinn almenna leigumarkað verði rekstrarumhverfi fyrirtækja sem hyggjast eiga og reka almennt leiguhúsnæði bætt, m.a. með breyttum fyrningarreglum.
- Aukið réttaröryggi leigjenda:
    - Bættu rekstarumhverfi vegna útleigu íbúðarhúsnæðis í atvinnuskyni og niðurgreiðslu lána eða kostnaðar, fylgi gagnsæjar og einfaldar reglur um útreikning hámarksleigu, öflugt verðlagseftirlit og bætt réttarstaða leigjenda.
    - Endurskoðun leigu til hækkunar, vegna breyttrar fjárhagslegrar og/eða félagslegrar stöðu leigjenda, fari ekki oftar fram en á 3-5 ára fresti.

GREINARGERÐ VINNUHÓPS UM TRYGGINGAMÁL

Úr stefnu ASÍ í tryggingamálum

Eftirfarandi áhersluatriði eru unnin upp úr samþykktum og ályktunum ársfundar Alþýðusambands Íslands:

- Hafnar verði formlegar viðræður milli aðila vinnumarkaðar og stjórnvalda um skýrari verkaskiptingu milli almannatrygginga og lífeyrissjóða vegna lífeyris og örorkubóta.
- Afkomuvanda eldri borgara, sem hafa lítinn eða takmarkaðan rétt frá sjóðssöfnurnarlífeyrissjóðum, verði mætt með hækkun á tekjutengdum bótum almannatrygginga og hækkun frítekjumarka vegna tekna úr lífeyrissjóðum, en ekki hækkun grunnlífeyris.
    - Lífeyrissjóðakerfið er í vaxandi mæli að taka við afkomutryggingu eldri borgara, en almenna lífeyrissjóðakerfið verður ekki að fullu komið til framkvæmda fyrr en eftir u.þ.b. 30 ár.
    - Afkomuvandi eldri borgara er því vandamál samfélagsins sem nær einkum til þeirra sem ekki hafa náð að byggja upp full réttindi í sjóðssöfnunarlífeyrissjóðum eða hafa ekki verið á vinnumarkaði vegna örorku eða heimilisstarfa.
    - Ekki má búa til kerfi sem veitir réttindi sem litlar líkur eru á að samfélagið geti staðið undir í framtíðinni.
- Réttur öryrkja til bóta almannatrygginga taki mið af því að framfærslubyrði þeirra er önnur og meiri en t.d. eldri borgara.
    - Bætur þeirra samanstandi af grunnlífeyri, tekjutengdum þáttum og heimilisuppbót.
    - Lægstu bætur einstaklinga svona samsettar skulu eigi vera lægri en kr. 110.000,- á mánuði auk barnalífeyris.
    - Við útfærslu á hækkun samsettra bóta öryrkja verði skerðingarmörk heimilistekna endurskoðuð.
- Atvinnuleysisbætur verði tengdari launum þess á vinnumarkaði.
- Fram fari heildarendurskoðun á áfallatryggingum með það að markmiði að:
    - Bæta rétt til launa vegna langtímaveikinda.
    - Bæta rétt til launa vegna veikinda og slysa barna og aðstandenda.
    - Bæta rétt til bóta vegna kostnaðar í tengslum við langtímaveikindi.
- Tryggt verði í löggjöf að hægt verði að taka upp ný tryggingarsvið á samtryggingargrunni í samningum milli aðila vinnumarkaðar.

Um starf vinnuhópsins og umræður

Vinnuhópur um tryggingamál hélt sex fundi með viku millibili, hinn fyrsta 22. janúar 2003 og hinn síðasta 7. mars. Fyrir utan fulltrúa ASÍ komu að jafnaði til fundanna fulltrúar u.þ.b. tíu samtaka og stofnana, þar á meðal frá Landssambandi eldri borgara, Neistanum, Sjálfsbjörg - landssambandi, Umhyggju, Þroskahjálp og Öryrkjabandalagi Íslands. Á fyrsta fundinum var

farið vítt og breitt yfir sviðið; á öðrum og þriðja fundinum var fjallað um málefni öryrkja, á fjórða fundinum var fjallað um umönnunarbætur og málefni foreldra langveikra barna; á fimmta fundinum var fjallað um málefni aldraðra; og á þeim sjötta var störfum vinnuhópsins lokið og m.a. kynnt lokadrög skilabréfs hópsins. Í umfjölluninni um málefni öryrkja kom fram að e.t.v. væri eðlilegt að almannatryggingar tækju með öðrum hætti á framfærsluvanda þeirra heldur en framfærsluvanda aldraðra, m.a. vegna þess að þeir hefðu ekki haft sama tækifæri til að mynda lífeyrisréttindi og eignir eins og aðrir. Rætt var um mismunandi leiðir til að bæta kjör öryrkja, sérstaklega hugmyndir um aldurstengdar örorkubætur. Í umfjölluninni um málefni aldraðra kom m.a. fram að meðal eldri borgara er vilji fyrir því að samtryggingarkerfið verði eflt, þ.e. lífeyrissjóðakerfið og almannatryggingar og samspil þessara tveggja grunnstoða. Þeir leggja sérstaka áherslu á að lífeyrissjóðsgreiðslur auk grunnlífeyris almannatrygginga standi að öllu jöfnu undir lífeyrisþörfinni. Það sem upp á kunni að vanta hjá einstökum eldri borgurum eigi að mæta með tekjutryggingunni. Í umfjölluninni um umönnunarbætur kom m.a. fram að meginvandi foreldra langveikra barna væri launatap foreldra, oftast mæðra sem draga úr eða leggja niður vinnu utan heimilis og tapa þar með lífeyrisréttindum.

Helstu viðfangsefni

Almennt

- Velferðarkerfið er óaðskiljanlegur hluti félagslegrar stefnu stjórnvalda og aðila vinnumarkaðarins til að varna og vinna gegn fátækt og félagslegri einangrun.
- Velferðarkerfið stuðlar að þroska einstaklinga í samræmi við getu hans með markvissri starfsendurhæfingu, hvetur til sjálfsbjargar og rýfur félagslega einangrun.
- Velferðarkerfið stuðlar þar með að aukinni menntun og starfshæfni sem eykur mannlega reisn. Þar með er velferðarkerfið orðið skapandi þáttur í framleiðni samfélagsins um leið og tekjuöryggi einstaklinga er aukið.
- Velferðarkerfið getur auðveldað tæknibreytingar í atvinnulífinu, með því að skapa grundvöll fyrir hreyfanleika og aðlögunarhæfni. Þannig er velferðarkerfið ekki kostnaðarliður fyrir samfélagið, heldur fjárfesting í fólki og mannauði sem auðveldar þeim að aðlagast nýjum og breyttum aðstæðum.
- Samspil öflugs efnahagskerfis og velferðarkerfis, auk virkrar stefnu í atvinnumálum, stuðlar að sjálfbærri félagslegri og efnahagslegri þróun.

Frjálsar afkomu- og áfallatryggingar

Einstaklingsbundnar tryggingar sem einstaklingar kaupa sjálfir eða fá sem hluta af starfskjörum eða kjarasamningum, hafa það að markmiði að bæta við tryggingavernd hins opinbera. Reynslan annars staðar á Norðurlöndum sýnir, að vaxandi áhugi er á betri tryggingavernd en hið opinbera kerfi veitir og að einstaklingar eru tilbúnir til þess að nota hluta tekna sinna til að ná þessu markmiði.

Þetta er jákvætt í þeim skilningi að það er greiðsluvilji fyrir aukinni tryggingavernd. Þetta staðfesta einnig niðurstöður kannana sem sýna að fólk vill greiða meiri skatta ef tryggt er að þeir fari t.d. til heilbrigðismála.

Einstaklingsbundnar tryggingar hafa hins vegar einn megingalla. Hann er sá að fólk með langvarandi sjúkdóma eða mikla áhættu fær ekki slíkar tryggingar. Einstaklingsbundnar tryggingar fela það jafnframt í sér að verðið fyrir tryggingatakann er mismunandi eftir því í hvaða áhættuflokki hann er. Þetta leiðir til þess að samhjálp og samtrygging veikjast verulega og afleiðingin verður félagsleg einangrun og aukin stéttaskipting.

Fjöldatryggingar byggðar á skylduaðild

Fjöldatryggingar byggðar á skylduaðild skilja sig frá þessu á þann veg að þær byggja á samtryggingu og tryggja jafnframt möguleika á áhrifum almennings og notenda. Þetta á t.d. við um samningsbundinn lífeyri og veikindarétt. Fjöldatryggingar á vinnumarkaði hafa hins vegar þann galla að þær skilja eftir þá sem ekki eru þátttakendur á vinnumarkaði. Því er mikilvægt að tryggingar af þessum toga verði aðeins notaðar þar sem skýrt samhengi er á milli þátttöku á vinnumarkaði og tryggingaþarfar.

Óháð tryggingategund er hætta á að mikil aukning einstaklingsbundinna trygginga leiði til óhagkvæmrar dreifingar og notkunar á því fjármagni sem þjóðfélagið ráðstafar til þess að skapa tryggingarvernd. Þetta gæti t.d. komið upp ef þátttakendurnir þurfa að kaupa trygginguna á tveimur stöðum.

Viðbótarfjármögnunarform geta í vissum tilfellum falið í sér möguleika á að auka gæði í velferðarkerfinu. Samningar milli atvinnurekenda og launafólks geta falið í sér aukið fjárhagslegt svigrúm til þess að mæta t.d. atvinnuleysi, veikindum og lífeyri. Á sama tíma minnkar álagið á og krafan um að skattkerfið beri uppi aukna opinbera þjónustu. Þannig má einnig skapa mikilvæga forsendu fyrir því að hið opinbera sinni betur þeim hópum sem ekki eru þátttakendur á vinnumarkaði.

Almennar afkomutryggingar

Veigamikill þáttur velferðarkerfisins er að tryggja að enginn þurfi að búa við fátækt og að greiðslubyrði vegna þessara réttinda sé skipt milli ríkisins, sveitarfélaga og einstaklinga með samningum aðila vinnumarkaðar, með hliðsjón af því hvernig réttindi verða til. Mikilvægt er að samspil og verkaskipting milli þessara þriggja kerfa sé hnökralaus og taki mið af heildarmarkmiðum velferðarkerfisins.

Öryrkjar

Öryrkjar eru tryggðir með tvennum hætti. Annars vegar eru þeir sem verða fyrir örorku eftir að hafa áunnið sér réttindi á vinnumarkaði og hins vegar þeir sem búa við meðfædda örorku eða hafa orðið fyrir örorku áður en þeir hefja þátttöku á vinnumarkaði. Lífeyrissjóðir sem starfa í tengslum við vinnumarkaðinn tryggja þá sem hafa verið á vinnumarkaði í hlutfalli við tekjur og veita viðbótarvernd vegna framfærslubyrðar barna með barnalífeyri.

Tryggingarétturinn fyrstu þrjú árin miðast við laun í viðkomandi starfi og almenn laun eftir það. Einstaklingar sem ekki hafa verið á vinnumarkaði eru hins vegar algjörlega háðir bótum frá almannatryggingum. Almennt má segja að tryggingavernd þeirra sem verið hafa á vinnumarkaði og njóta framreiknings lífeyrissjóðs vegna örorku sé viðunandi.

Tryggingavernd þeirra sem hafa ekki verið á vinnumarkaði er aftur á móti óviðunandi og vernd þeirra það slæm að þessi hópur býr orðið við sára fátækt. Það er forgangsverkefni að ráða bót á þessu. Mikilvægt er að hafa þrennt í huga, þegar staða þessara öryrkja er skoðuð sérstaklega:

- Í fyrsta lagi hafa þeir mjög takmarkaða möguleika á að bæta afkomu sína með atvinnuþátttöku. Mikilvægt er að auka þá möguleika með aukinni starfshæfingu og tækifærum til menntunar.
- Í öðru lagi hafa þessir einstaklingar ekki möguleika á að nýta sér eignamyndun til framfærslu þar sem engin eignamyndun hefur átt sér stað vegna örorkunnar.
- Í þriðja lagi er mikilvægt að hafa í huga að þessir einstaklingar geta borið sömu framfærsluskyldu vegna barna og þeir sem verið hafa á vinnumarkaði. Vegna þessara atriða er nauðsynlegt að byggja tryggingavernd þeirra á öðrum grundvelli og öðrum viðmiðunum heldur en t.d. eldri borgara sem komnir eru á eftirlaun.

Framfærsla öryrkja byggir á þremur megin stoðum: Örorkutryggingu frá almannatryggingum, örorkubótum frá lífeyrissjóði og sjálfsaflatekjum hvers og eins eftir starfsgetu og möguleikum til atvinnu. Mikilvægt er að þessar meginstoðir fái stuðning hver af annarri og myndi þannig heildarframfærslu. Til að svo megi verða þarf að móta og skýra hlutverk hverrar stoðar fyrir sig. Það verður ekki gert nema með sameiginlegri stefnumörkun frá aðilum vinnumarkaðarins, samtökum fatlaðra og ríkisvaldsins, sem taki mið af eftirfarandi meginatriðum:

- Aðilar vinnumarkaðarins og ríkisvaldsins skýri verkaskiptingu milli almannatrygginga og lífeyrissjóða vegna lífeyris og örorkubóta.
- Réttur öryrkja til bóta almannatrygginga taki mið af því að framfærslubyrði þeirra er alla jafna önnur og meiri en t.d. eldri borgara.
- Metnir verði kostir þess að taka upp aldurstengdan örorkulífeyri.
- Einfalda þarf tryggingaflokka almannatrygginga.
- Lögð verði áhersla á að einstaklingur sem verður fyrir örorku eigi kost á starfsendurhæfingu.
- Réttur þess sem verður fyrir örorku verði tryggður til að afla sér tekna í réttu hlutfalli við vinnugetu sína, án skerðingar grunnörorkulífeyris.
- Tekjutengdur lífeyrir örorkubóta verði nýttur til jöfnunar á afkomu þeirra sem ekki geta aflað sér atvinnutekna vegna fötlunar sinnar.
- Gæta skal þess að skapað verði tryggingakerfi sem samfélagið geti staðið undir í framtíðinni.
- Þar sem sú endurskoðun sem hér er lögð til tekur nokkurn tíma verði lægstu bætur örorkulífeyrisþega hækkaðar í a.m.k. kr. 110.000,- á mánuði auk barnalífeyris.

Aldraðir

Hér á landi hefur verið byggt upp lífeyriskerfi sem byggir á þremur stoðum, í samræmi við ráðleggingar alþjóðastofnana á borð við Alþjóðabankann, OECD o.fl. Grunnstoðin í þessu kerfi er lífeyrishluti frá almannatryggingum. Önnur stoðin eru lífeyrissjóðir sem starfa samkvæmt ákvæðum kjarasamninga eða lögum, með skylduaðild sjóðsfélaga að tilteknum lífeyrissjóði. Þessi stoð verður meginhluti lífeyrisréttinda launafólks í framtíðinni. Þriðja stoðin er einstaklingsbundinn viðbótarlífeyrissparnaður, bæði frjáls og samningsbundinn. Þessi hluti lífeyris mun gefa möguleika á því að flýta eftirlaunatöku eða gefa hærri greiðslur fyrri hluta lífeyristímabilsins.

Einn meginkostur þessara þriggja stoða lífeyrisréttar er að áhættunni er dreift á milli þeirra. Það dregur úr líkum á að allar stoðirnar verði fyrir sömu áföllum á sama tíma. Grunnstoðin aflar tekna fyrir þeim lífeyri sem þar er tryggður með almennum sköttum og er því gegnumstreymiskerfi. Lífeyrissjóðir byggja hins vegar á því að launafólk greiðir að lágmarki 10% í sjóð sem safnast upp til langs tíma með ávöxtun. Samkvæmt kjarasamningum og lögum byggir lágmarks skyldusparnaður á samtryggingu. Viðbótarlífeyrissparnaður byggir einnig á langtímasparnaði með vali á áhættu og þar með ávöxtun. Með þessu móti er hægt að koma við öflugri tekjutilfærslu innan kerfisins. Skilgreining þjóðfélagsins á því hver hún er, er háð pólitískum vilja meirihluta landsstjórnar á hverjum tíma.

Hlutverk grunnstoðarinnar er að greiða flatan grunnlífeyri sem er ætlaður öllum sem komir eru á skilgreindan lífeyrisaldur, án tillits til þess hvort viðkomandi einstaklingur hafi verið á vinnumarkaði eða ekki. Megin markmið þessa kerfis er að allir standi jafnir gagnvart grunnkerfinu. Til viðbótar almennum grunnlífeyri greiða almannatryggingar einnig bætur sem háðar eru tekjum sem geta komið frá öðrum lífeyrissparnaðarformum, fjármagnstekjum – eða eigin atvinnutekjum. Þannig er mögulegt að koma við þeim jöfnuði í lífeyrismálum sem samfélagið vill.

Lífeyrissjóðirnir byggja, eins og áður hefur komið fram, á ákvæðum kjarasamninga eða laga. Í þeim tilvikum þar sem lífeyrissparnaður er hluti af kjarasamningum bera samningsaðilar ábyrgð á réttindauppbyggingu og ávöxtun þess fjár sem myndast í sjóðssöfnun.

Hér á landi hefur kjarasamningum verið skipt í meginatriðum á milli þeirra sem vinna á almennum vinnumarkaði og þeirra sem vinna hjá opinberum aðilum þ.e.a.s ríki og sveitarfélögum. Kjarasamningar um lífeyrismál eru að meginhluta gerðir við þá sem vinna á almennum vinnumarkaði. Einkenni þeirra samninga eru helst þau að iðgjöldin, eignir og ávöxtun eigna þurfa að standa undir réttindum sem sjóðfélagar njóta. Réttindi sjóðfélaga í opinberu lífeyrissjóðunum eru hins vegar bundin í lögum og á ábyrgð opinberra aðila sem endar hjá skattgreiðendum. Þannig hefur verið myndað tvenns konar lífeyriskerfi: Með skyldusparnaði á almennum markaði og skyldusparnaði fyrir opinbera starfsmenn. Þessi tvö kerfi byggja á mismunandi grunnforsendum.

Lífeyriskerfið á almennum markaði byggir á sjóðsöfnun, þar sem réttindin byggja á greiddu iðgjaldi og þeirri ávöxtun sem fæst af sjóðnum í heild. Reynist ekki vera innistæða fyrir réttindum, þurfa allir sjóðfélagar að bera hallann með skerðingu á réttindum.

Lífeyriskerfi opinberra starfsmanna byggir á föstum réttindum með sjóðsöfnun en hún, eða ávöxtun sjóðsins hefur ekki áhrif á réttindin, þar sem launagreiðandinn tryggir fyrirframgefin réttindi, reynist ekki innistæða fyrir þeim.

Einstaklingsbundinn frjáls viðbótarlífeyrissparnaður hefur ekki verið almennt sparnaðarform í langan tíma. Eðli sparnaðarformsins hefur byggt á efnahagslegri getu og vilja til að taka hluta af samtíðartekjum og leggja fyrir til efri ára, en í síðustu kjarasamningum var samið um 1% skyldugreiðslu atvinnurekenda í þetta sparnaðarform. Sparandinn ákveður sparnaðarleiðir að mestu sjálfur og þá áhættu sem hann vill taka með þann hluta sparnaðarins. Eiginleg reynsla er ekki komin á þennan hluta sparnaðar, þar sem hann hefur ekki verið lengi við lýði. Hins vegar bendir margt til þess að þetta form sé bundið við þá hópa samfélagsins sem teljast frá meðaltekjuhópum og uppúr.

Mikilvægi almannatrygginga og samtrygginga með aðild að lífeyrissjóðum er ekki lengur deilumál í samfélaginu. Mikill meirihluti þjóðarinnar sættir sig við þetta form. Hins vegar koma ætíð upp umræður um ávöxtun lífeyrissjóða, sér í lagi nú um stundir þar sem um þriggja ára skeið hefur verið neikvæð ávöxtun hjá mörgum sjóðum. Sú umræða er bundin við þá sjóði sem byggja rétt sinn á sjóðssöfnun og ávöxtun en þar gæti rétturinn til lífeyris skerst um tíma. Mikilvægt er að lífeyrisgreiðslum frá almannatryggingum verði beitt á markvissan hátt til tekjujöfnunar. Þeim rétti á að mati Alþýðusambands Íslands að skipta í grunnlífeyri og tekjutengdan lífeyri. Tekjutengdi hluti lífeyrisins á að taka mið af heildartekjum lífeyrisþega sem geta byggst á greiðslum frá lífeyrissjóði, fjármagnstekjum og eigin atvinnutekjum.

Almennu lífeyrissjóðirnir hafa ekki starfað það lengi að um sé að ræða fullar greiðslur frá þeim til þeirra sem nú þegar eru komnir á lífeyri, eða þeirra sem fara á lífeyri á næstu tveimur áratugum. Þeir sem hafa búið við þann kost að greiða í lífeyrissjóði í það langan tíma að þeir njóti fulls lífeyrisréttar, eða hafa fengið aðgang að lífeyrissjóðum sem bjóða föst ákveðin réttindi án tillits til stöðu eða getu sjóðsins til greiðslu lífeyris vegna baktryggingar og njóta þannig betri lífeyris, fá þannig minni greiðslur frá tekjutengdum hluta almannatrygginga. Það stafar af því að heildarlífeyrir þeirra er meiri en skilgreindur samsettur lágmarkslífeyrir með tekjutengdri viðbót.

Alþýðusamband Íslands telur ekki ástæðu til þess að meðhöndla fjármagnstekjur á annan hátt en eigin atvinnutekjur við mat á þörf fyrir tekjutengdan viðbótarlífeyri frá almanntryggingum. Eðli tekjutengds viðbótarlífeyris á að vera að jafna þann tekjumun sem er fyrir hendi innan þess hóps sem er á lífeyri – án skerðingar á grunnlífeyri eða annarri þjónustu sem þessi hópur á rétt á frá samfélaginu að öðru leyti.

Alþýðusamband Íslands lýsir sig reiðubúið til viðræðna við Samtök atvinnulífsins og ríkisvaldið um skýrari verkaskiptingu milli almannatrygginga

og þeirra trygginga sem almennu lífeyrissjóðirnir veita með það að markmiði að auka vægi eftirlauna frá lífeyrissjóðunum. Það verður ekki gert nema hlutfall áhættutryggingа lífeyrissjóða verði jafnað innbyrðis milli sjóðanna og að ríkisvaldið taki frekari þátt í þeim tryggingum. Alþýðusambandið leggur áherslu á að þessar tryggingar verði áfram hluti af þeim tryggingum sem lífeyrissjóðirnir veita, með tengingu við iðgjaldagreiðslur. Þannig er hægt að mynda samtímatryggingu til þeirra hópa innan samfélagsins sem ekki eru komir á eftirlaun. Það skapar betri sátt á milli kynslóða.

Alþýðusamband Íslands leggur áherslu á að afkomuvandi aldraðra er fyrst og fremst vandi þeirra sem hafa starfað á almennum vinnumarkaði og áttu ekki kost á að greiða iðgjald til lífeyrissjóðs fyrr en hann varð almennur með kjarasamningum. Hann er ennfremur vandi þeirra sem ekki hafa myndað lífeyrisrétt, þar sem þeir hafa ekki komist á vinnumarkað vegna heimilisstarfa, fötlunar eða langvarandi veikinda og hafa af þeim sökum þurft að reiða sig á lágmarksrétt frá almannatryggingum.

Alþýðusamband Íslands leggur því áherslu á eftirfarandi heildaraðgerðir:

- Sá munur sem er á milli þeirra einstaklinga sem njóta fullra réttinda frá lífeyrissjóðum sem veita föst réttindi með ábyrgð launagreiðenda og þeirra sem hafa rétt frá lífeyrissjóðum sem byggja á sjóðssöfnun og greitt hafa iðgjald frá þeim tíma sem almennir lífeyrissjóðir tóku til starfa, verði jafnaður í skilgreindum áföngum.
- Flestir þeir lífeyrissjóðir sem veita föst réttindi og eru með ábyrgð launagreiðenda, eru lífeyrissjóðir sem ríkisvaldið og sveitarfélög standa að, eða fyrirtæki í þeirra eigu. Þannig hafa þessar grunngerðir lýðræðissamfélagsins, ríkisvaldið og sveitarfélögin lagt línur um það hvað þau telja vera eðlilegan lífeyrisrétt starfsmanna sinna þegar til eftirlauna kemur, hafi þeir greitt fullt iðgjald. Almennt launafólk sem hefur greitt fullt iðgjald til lífeyrissjóðs hlýtur að gera kröfu um sama rétt. Mismunun þegna þjóðfélagsins á þennan hátt er ekki ásættanleg.
- Til að jafna þennan mun þarf að beita tekjutengdum lífeyri frá almannatryggingum með frítekjumörkum vegna lífeyris frá lífeyrissjóðum. Tekjutengingin þarf að breytast í samræmi við auknar greiðslur frá lífeyrissjóðunum til eftirlaunaþega.
- Þeir sem ekki hafa verið þátttakendur á vinnumarkaði vegna heimilisstarfa, fötlunar eða langvarandi veikinda og hafa þar af leiðandi ekki myndað rétt í lífeyrissjóði, verða að fá afkomurétt sinn tryggðan frá almannatryggingum þegar eftirlaunaaldri er náð.
- Gera verður ráð fyrir að tekjutengdur lífeyrir frá almannatryggingum verði við lýði þar til hið almenna lífeyriskerfi nær fullum þroska.
- Mikilvægt er að auka getu almennu lífeyrissjóðanna til greiðslu eftirlauna með því að jafna núverandi áhættutryggingu betur milli sjóðanna innbyrðis og frekari þátttöku almannatrygginga í þeim tryggingum.

Atvinnulausir

Atvinnuleysistryggingar komu fyrst inn í almannatryggingakerfið árið 1936 með lögum um alþýðutryggingar. Þau lög voru í raun aldrei virk þar sem hvorki var stofnaður atvinnuleysistryggingasjóður né tryggt fé til að greiða

atvinnuleysisbætur. Því má segja að þau hafi fyrst og fremst verið í orði en ekki á borði. Í kjölfar harðvítugrar kjaradeilu árið 1955 urðu atvinnuleysistryggingar fyrst að veruleika.

Síðan 1955 hefur atvinnuleysistryggingakerfið tekið miklum breytingum og voru umfangsmiklar breytingar gerðar á því árið 1997 með gildistöku laga nr. 12/1997 um atvinnuleysistryggingar og lög nr. 13/1997 um vinnumarkaðsaðgerðir.

Hér á landi höfum við almennt búið við lítið atvinnuleysi frá lokum síðari heimsstyrjaldar. Segja má að einu tímabilin sem eitthvert atvinnuleysi hafi verið hér séu tímabilin um 1950, 1967-1968, 1990-1997 og nú á síðustu misserum.

Atvinnuleysisbætur hér á landi byggjast á samtryggingakerfi. Kerfið er þannig byggt upp að greitt er af öllum launum ákveðið gjald sem er nú 0,8% af launum. Atvinnuleysistryggingar eru því samtrygging sem allir launamenn sem stunda tryggingagjaldskylda vinnu eru tryggðir í. Á Norðurlöndunum tíðkast ýmist samtrygging á sama hátt og hérlendis eða val um að standa utan tryggingar. Í Danmörku er það val einstaklingsins, en nær samt sem áður til meginþorra launamanna. Í Svíþjóð og Finnlandi er grunnsamtryggingakerfi, til viðbótar við það er valkvæð tekjutengd samtrygging sem einstaklingurinn tekur ákvörðun um og er í flestum tilvikum í tengslum við verkalýðsfélög. Hér á landi nær samtryggingin til heldur fleiri einstaklinga þar sem um skylduaðild er að ræða en hins vegar er ekki boðið upp á tekjutengda viðbótartryggingu.

Markmiðið Atvinnuleysistryggingasjóðsins er að greiða bætur til þeirra einstaklinga sem missa vinnuna. Skilyrði fyrir bótum eru að:

1. Vera á aldrinum 16-70 ára og vera tilbúin(n) og/eða geta tekið starfi.
2. Dvelja á Íslandi eða hafa leyfi til atvinnuleitar á EES-svæðinu.
3. Hafa unnið að minnsta kosti 10 vikur á síðustu 12 mánuðum í fullu starfi í tryggingagjaldskyldu starfi eða í hlutfallslega lengri tíma í hlutastarfi.
4. Sanna með vottorði frá vinnumiðlun að hafa verið án vinnu í 3 eða fleiri daga.

Auk þess að uppfylla ofangreind skilyrði verður fólk að skrá sig reglulega til þess að fá atvinnuleysisbætur.

Fullar atvinnuleysisbætur nema kr. 3.574,- á dag eða kr. 77.452,- á mánuði. Lágmarksbætur eru ¼ af þeirri upphæð eða kr. 894,- á dag, kr. 19.973,- á mánuði. Með hverju barni yngra en 18 ára sem er á framfæri hins atvinnulausa eru greidd 4% af fjárhæð dagpeninga eða kr. 143,- á dag sem gera kr. 3.099,- á mánuði.

Fram til 1996 tóku atvinnuleysisbætur mið af launum fiskverkafólks og hækkuðu til samræmis við þau. Í upphafi árs 1996 var þessi tenging rofin með breytingu á lögum um atvinnuleysistryggingar. Eftir það hafa

atvinnuleysisbætur verið endurskoðaðar með tilliti til þróunar launa, verðalags og efnahagsástands og hækkuðu þær nú síðast um 5% um síðustu áramót.

Atvinnuleysistryggingar hér á landi veita minni tekjutryggingu en tíðkast annars staðar á Norðurlöndum. Bæði lágmarksbætur og hámarksbætur eru mun lægri hér á landi. Á móti kemur að biðtími er minnstur hér og eins er hámarksbótatími einna lengstur hér og í Danmörku 5 ár. Í töflunni hér á eftir er yfirlit yfir atvinnuleysisbótakerfið.

Atvinnuleysisbætur á Norðurlöndum

	Skilyrði bóta vinnuframlag/ráðningartími	Biðtími	Hámarks bótatími	Hlutfall bóta af fyrri tekjum	Lágmarksbætur á ári		Hámarksbætur á ári	
					Heimamynt	USD	Heimamynt	USD
Ísland	10 vikur á síðasta ári	enginn	60 mánuðir	-	186.030	2.177	744.120	8.709
Danmörk	52 vikur á síðustu 3 árum	enginn	60 mánuðir	90%	-	-	143.520	16.830
Finnland	43 vikur á síðustu 2 árum	7 dagar	25 mánuðir	90%	31.460	5.119	-	-
Noregur		3 dagar	36 mánuðir	62%	-	-	175.781	18.515
Svíþjóð	26 vikur á síðasta ári	5 dagar	15 mánuðir	80%	62.400	6.383	150.800	15.426

Í langflestum ríkjum OECD tíðkast að tengja atvinnuleysisbætur fyrri launum með einhverjum hætti. Útfærsla tekjutengingarinnar er nokkuð mismunandi og eru sum ríkin með gólf og/eða þök á upphæð bótanna. Alls staðar á Norðurlöndum, nema hérlendis, tíðkast að bæturnar séu tekjutengdar og nemur tengingin allt frá 62,4% af síðustu launum og upp í 90%.

Í nokkrum ríkjum OECD tíðkast að tekjutenging falli niður í ákveðið lágmark eftir að einstaklingur hefur verið á bótum í ákveðinn tíma. Dæmi um það eru Belgía og Spánn. Í Frakklandi lækkar tekjutengingin smám saman á bótatímanum þar til ákveðnu lámarki er náð, að teknu tilliti til fjölskyldustærðar og annarra þátta. Hér á landi hafa atvinnuleysisbætur ekki enn verið tekjutengdar en nokkur umræða hefur orðið um það að undanförnu.

Hér á landi er hámarkstími sem hver einstaklingur getur verið á atvinnuleysisbótum 5 ár. Í OECD-ríkjunum er hámarksbótatími frá 6 mánuðum upp í 5 ár, og aðeins eitt ríki hefur ekkert hámark á bótatímann.

Atvinnuleysi hefur farið vaxandi að undanförnu og hefur ASÍ af þeim ástæðum fjallað um stuðning við atvinnulausa og þörf fyrir úrbætur í þeim efnum. Hér á eftir fylgja tillögur ASÍ í málefnum atvinnulausra:

1. Atvinnuleysisbætur verði hækkaðar í kr. 93.000,- á mánuði.

Á síðasta ári var að meðaltali 3.631 einstaklingur atvinnulaus. Þar af leituðu 2.430 einstaklingar eða 67% til sveitarfélaga og annarra aðila eftir fjárhagsaðstoð.

Þetta gefur skýrar vísbendingar um að atvinnuleysisbæturnar dugi ekki til framfærslu meðan fólk leitar sér að nýju starfi.

Lagt er til að atvinnuleysisbætur verði nú þegar hækkaðar úr kr. 77.452,- í kr. 93.000,- á mánuði. Einnig er lagt til að hafin verði skoðun á því hvort tekjutengja eigi atvinnuleysisbætur og þá með hvaða hætti.

2. *Skráningarferli og umsýsla skráningarstaða og svæðisvinnumiðlana verði einfaldað og gert skilvirkara.*

Núverandi löggjöf um atvinnuleysistryggingar og öll umgjörð miðar að því að gera atvinnuleitendum sem allra erfiðast fyrir að misnota bæturnar. Lögð er rík áhersla á eftirlit með þeim sem eru á atvinnuleysisskrá. Það hlýtur að vera meginmarkmið löggjafarinnar að aðstoða þá fjárhagslega sem eru atvinnulausir, styrkja stöðu þeirra á vinnumarkaði og aðstoða atvinnulausa við að finna sér starf við hæfi. Mikill tími fer í það hjá starfsmönnum skráningarstaða og svæðisvinnumiðlana að skrá og hafa eftirlit með atvinnuleitendum. Með því að draga úr vinnu við skráningu og umsýslu af ýmsu tagi skapast skilyrði til að auka þjónustu og ráðgjöf við atvinnuleitendur og fyrirtæki sem vilja nýta sér þjónustu svæðisvinnumiðlana.

Lagt er til að tekin verði ákvörðun um að einfalda skráningarferlið og draga úr tíðni skráninga hjá atvinnulausum, ásamt því að einfalda alla umsýslu hjá skráningarstöðum og svæðisvinnumiðlunum. Þá er lögð áhersla á að þeirri ákvörðun verði hrint í framkvæmd eins fljótt og kostur er.

3. *Aukin áhersla verði lögð á aðstoð, ráðgjöf og menntunarúrræði fyrir fólk í atvinnuleit og virka vinnumiðlun.*

Þjónusta svæðisvinnumiðlana á einkum að felast í aðstoð og ráðgjöf við fólk í atvinnuleit og vinnumiðlun. Mikilvægt er að starfsemin sé skipulög þannig að hún sinni sem best þeim markmiðum sem henni er ætlað að ná. Hér gegna aðstoð, ráðgjöf og menntunarúrræði við hæfi lykilhlutverki.

Mikilvægt er að treysta og efla þann þátt í starfsemi Vinnumálastofnunar og svæðisvinnumiðlana sem lítur að aðstoð, ráðgjöf og menntunarúrræðum við hæfi. Sama gildir um ráðgjöf og aðstoð við fyrirtæki sem eru að leita að starfsfólki. Mikilvægt er að miða ráðgjöf við og þróa úrræði sem mæta þörfum ólíkra hópa eins og:

i. Atvinnulausra ungmenna.
ii. Þeirra sem hafa litla menntun og/eða þurfa á endurmenntun að halda.
iii. Þeirra sem eru búnir að vera lengi atvinnulausir (lengur en hálft ár).
iv. Þeirra sem eru eldri en 55 ára.

4. *Lagt til að löggjöf um atvinnuleysistryggingar og vinnumarkaðsaðgerðir verði endurskoðuð og að sett verði lög um einkareknar vinnumiðlanir.*

Mikilvægt er að undirbúin verði löggjöf um einkareknar vinnumiðlanir með það að markmiði að hún verði afgreidd á Alþingi veturinn 2003 – 2004. Slík löggjöf þarf að taka almennt á starfsemi einkarekinna vinnumiðlana og tryggja réttarstöðu þeirra einstaklinga (og fyrirtækja) sem til þeirra leita m.a. með hliðsjón af samþykktum ILO um þetta efni. Þá þarf slík löggjöf að kveða á um skyldur einkarekinna vinnumiðlana til að veita upplýsingar um starfsemi sína og þá vinnumiðlun sem fram fer á þeirra vegum til að bæta almennt þekkingu á vinnumarkaðnum, þróun hans og stöðu á hverjum tíma.

Hafinn verði undirbúningur að endurskoðun laga um atvinnuleysistryggingar nr. 12/1997 og laga um vinnumarkaðsaðgerðir nr. 13/1997 með það að markmiði að efla þessa starfsemi og bæta réttarstöðu atvinnulausra. Þá er lagt til að undirbúin verði sérstök löggjöf um einkareknar vinnumiðlanir.

Umönnunarbætur

Samfélagsgerðin gerir þá kröfu til foreldra að þeir sinni uppeldi barna sinna og sjái þeim fyrir framfærslu innan skilgreinds aldurs. Samfélagið kemur síðan til móts við foreldra með afslætti af sköttum upp að ákveðnum mörkum, býður fram uppfræðslu fyrir börnin til að þroska þau í samræmi við getu. Grundvallaratriði í þeirri þjónustu er að allir geti notið hennar, án tillits til búsetu eða efnahags. Um það hefur verið almenn sátt.

Samfélagið þarf á sama hátt að koma til móts við foreldra ef um veikindi barna er að ræða. Ekki er ásættanlegt að efnahagur foreldra ráði því hvort þeir geti sinnt foreldrahlutverkinu ef um veikindi barna er að ræða, eða að foreldri setji atvinnuöryggi sitt í hættu við það að sinna skyldu sinni gagnvart barni sínu.

Þörfum foreldra til fjarveru frá vinnu vegna veikinda barna má í grófum dráttum skipta í eftirfarandi þrjá meginflokka.

- Veikindi barna sem hægt er að flokka undir umgangspestir þar sem foreldri þarf að sinna barni frá þremur til tíu daga í senn. Gera má ráð fyrir að þörfin sé að meðaltali þrjú til fimm skipti á ári, frá hálfs árs til þriggja ára aldurs barns. Samningsbundinn réttur tryggir foreldri/forráðamanni dagvinnulaun í allt að tíu daga samtals á ári. Sá réttur dugar varla til að sinna þessu hlutverki.
- Veikindi barna sem tengjast kvillum eða sjúkdómum sem geta verið frá tveimur vikum til sex mánaða. Hér getur verið um að ræða fjarveru foreldra frá vinnu í samfelldan tíma, eða með óreglulegum hætti. Þetta tímabil getur varað til þriggja eða fjögurra ára aldurs barns. Ljóst er að fyrrgreindur samningsbundinn réttur foreldra til launa dugar engan veginn til þess að skapa þá launatryggingu sem þörf er á. Hér hafa flestir sjúkrasjóðir verkalýðsfélaga, myndað launarétt að hluta fyrir foreldra. Hins vegar er réttarstaða foreldris til fjarveru án launa óviss miðað við núverandi samningsákvæði.
- Langvarandi veikindi barna sem geta verið frá nokkrum mánuðum eða talið í árum. Þar getur verið um að ræða samfelld veikindi eða veikindi sem standa yfir í nokkra mánuði með hléum á milli, eða talið í árum, með hléum. Réttur foreldra til launa og réttarstaða til fjarveru frá vinnu án launa er með sama hætti og tilgreint er í lið 2. Hér kemur hins vegar til réttur hjá Tryggingastofnun ríkisins til viðbótar sem vikið verður að síðar.

Réttur foreldra nú:

Réttur foreldra til launa vegna veikinda barna markast einkum af tvennu: Þeim rétti sem er í lögum um fæðingarorlof og ákvæðum kjarasamninga.

- Samkvæmt lögum um fæðingar - og foreldraorlof er heimilt að lengja fæðingarorlof um allt að fjóra mánuði, ef barn dvelur lengri tíma á

sjúkrahúsi en sjö daga í beinu framhaldi af fæðingu, og um allt að þrjá mánuði vegna alvarlegs sjúkleika barns sem krefst nánari umönnunar foreldris.

- Kjarasamningar kveða á um rétt foreldra til fjarveru frá vinnu allt að tíu daga á hverju 12 mánaða tímabili, til aðhlynningar sjúkum börnum sínum undir 13 ára aldri. Í þeim tilvikum halda foreldrar dagvinnulaunum sínum. Ef um frekari fjarveru foreldra er að ræða vegna veikinda barna er ekki frekari kjarasamningsbundinn eða lagalegur réttur til að sinna veikum börnum.
- Ef um langveik börn er að ræða þá miðast réttur foreldra við eftirfarandi meginrétt sem veittur er hjá TR: Umönnunarkort sem lækkar læknis- og lyfjakostnað og mánaðarlegar umönnunargreiðslur sem geta mest numið kr. 82.519,- á mánuði.

Ekki er hægt að fullyrða um þann fjölda foreldra sem þannig þyrftu á launatryggingu að halda vegna langveikra barna. Heildarfjöldi nýfæddra barna hér á landi er í kringum 4.000 börn á ári. Þar af má gera ráð fyrir að 5% þeirra þurfi að hluta eða alfarið einhvers konar aðstoð foreldra vegna vanheilsu, frá nokkrum mánuðum til nokkurra ára. Heildarfjöldi barna með umönnunarmat, samkvæmt staðtölum TR á árinu 2001, var 3.399 börn. Árið 2000 var þessi fjöldi 3.205 og árið 1999 2.988. Í desember 2002 var fjöldi barnanna 3.793.

Úrbætur:

Eðlilegt er að miða við þær meginskilgreiningar sem að framan eru taldar þegar kemur að því að bæta rétt foreldra til að sinna veiku barni. Gera verður þá kröfu að skapaður verði almennur réttur foreldra til þess að sinna barni sínu heima, sem og á sjúkrahúsi, án þess að stofna atvinnu sinni í hættu.

Foreldrum hefur verið skapaður réttur til launa í kjarasamningum til að sinna veikum börnum sínum í allt að tíu daga á ári, þar til þau ná þrettán ára aldri. Þennan rétt þarf að þróa áfram með sérstaka áherslu á rétt foreldra yngri barna til sex ára aldurs. Hægt er að skapa sérstakan rétt fyrir foreldra á þessu æviskeiði barna með almennum kjarasamningsbundnum rétti eða heimila foreldrum að nýta hluta eigin réttar til að sinna veiku barni heima eða á sjúkrahúsi. Gæta verður þess að sá réttur sem skapaður er á hverjum vinnustað verði ekki íþyngjandi og komi þannig í veg fyrir að ungt fólk með börn verði gjaldgengt á vinnumarkaði. Þess vegna er mikilvægt að skipta þessum rétti milli einstakra atvinnurekenda og samtryggingarréttar. Því er lagt til að þessi réttur verði miðaður við dagvinnulaun eða 80% af launum og að sjúkratryggingar almannatrygginga endurgreiði atvinnurekendum samsvarandi sjúkradagpeningagreiðslur eins og þær eru á hverjum tíma.

Hvað varðar langvinna sjúkdóma barna er mikilvægt að skapa aukinn rétt annars vegar í tengslum við fæðingarorlof og hins vegar í tengslum við nauðsynlega fjarveru frá störfum eftir að fæðingarorlofi lýkur. Grundvallaratriði er að þessi réttur sé samtryggingarréttur fyrir alla foreldra á vinnumarkaði, byggður upp með sértekjum á sama hátt og fæðingarorlofið. Mikilvægt er að tekjuviðmiðun verði eins með lágmarksgreiðslu (gólfi) eða 80% af tekjum foreldris. Forsendur bótaréttar skapast eftir þriggja mánaða veikindi barns og umönnunarmat sem segði til um umönnunarálag og bótalengd. Hámarks

bótalengd samkvæmt þessum rétti yrði 36 mánuðir með endurmati á 12 mánaða fresti. Þessi réttur gæti myndast hvenær sem er á aldursbilinu frá sjötta mánuði frá fæðingu, til sjálfræðisaldurs barns.

Veikindaréttur

Staðan nú:

Réttur launamanna á almennum vinnumarkaði vegna veikinda er mótaður í kjarasamningum, reglugerðum sjúkrasjóða og lögum um almannatryggingar. Meginreglan í kjarasamningum er sú að rétturinn miðast við ávinnslu og tekur mið af starfstíma á vinnustað. Flutningur réttar milli vinnustaða er mjög takmarkaður.

Meginréttur í kjarasamningum til launa í veikindatilfellum hefur þróast þannig að tveggja daga réttur til veikindalauna hefur myndast eftir mánaðar vinnu hjá sama atvinnurekenda þar til einu ári er náð, þá er rétturinn kominn í mánuð á fullum launum. Næsta þrep er við þriggja ára samfellda vinnu. Þá myndast réttur til mánaðar í viðbót á dagvinnulaunum. Síðasta þrepið er svo eftir fimm ára samfellda vinnu á sama vinnustað, þá bætist við mánaðarréttur - einnig á dagvinnulaunum. Samtals er því almennur þriggja mánaða réttur kjarasamningsbundinn eftir fimm ára samfellt starf á sama vinnustað. Við þennan meginrétt hefur verið bætt af einstaka hópum launafólks sem og á einstaka vinnustöðum fyrir alla sem þar starfa.

Þegar þessum rétti sleppir tekur við tvennskonar samtryggingarréttur: Annars vegar frá almannatryggingum og hins vegar frá sjúkrasjóðum einstakra verkalýðsfélaga. Tekjur sjúkrasjóða eru sem meginregla myndaðar með iðgjaldi atvinnurekenda sem nemur 1% af heildarlaunum launafólks. Bótaréttur er samkvæmt reglugerð hvers sjóðs fyrir sig. Sú meginregla hefur myndast að lágmarksgreiðsla sjóðanna er á bilinu frá 3.000 til 4.000 þúsund krónur á hverjum virkum degi, eða sem nemur 65-86.000 krónum á mánuði í fjóra til sex mánuði. Hjá nokkrum sjóðum er tímabilið lengra og tengt greiðslum sem hlutfalli af launum.

Til viðbótar greiðslum frá sjúkrasjóði koma síðan sjúkradagpeningagreiðslur frá almannatryggingum, sem eru ákveðin krónutala á dag með viðbót vegna barna ef um slíkt er að ræða. Skilyrði sjúkradagpeninga eru að veikindi hafi varað í að minnsta kosti 21 dag og ef réttur til veikindalauna samkvæmt kjarasamningi er ekki fyrir hendi, er 14 daga biðtími, þ.e. dagpeningar greiðast frá og með 15. degi veikinda. Réttur launafólks til greiðslna frá almannatryggingum er að hámarki 52 vikur á hverjum tveimur árum eftir að samningsbundnum veikindarétti lýkur. Fjárhæð sjúkradagpeninga ræðst af lögum um almannatryggingar og fjárlögum.

Úrbætur:

- Markmið veikindaréttar á almennum vinnumarkaði er að brúa bil í afmarkaðan skamman tíma, sem skilgreint er með rétti frá atvinnurekanda og samsettum samtryggingarrétti með almennu skilgreindu hámarki í fimmtán mánuði.

  - Til þess að þessi réttur komi að sem bestum notum er mikilvægt að tímabilið sé vel skilgreint með tilliti til þess hvað kemur einstaklingnum best til að ná bata svo að hann komist til starfa. Reynist það ekki mögulegt, taka við örorkubætur frá almannatryggingum og lífeyrissjóði. Ef veikindarétturinn á fyrstu 6-12 mánuðum er ekki vel skilgreindur að þessu leyti, myndast óeðlilegur þrýstingur á örorkubótaréttinn með tilliti til afkomu þar sem samsettur bótaréttur frá almannatryggingum og lífeyrissjóði gefur betri afkomutryggingu. Þetta er vegna þess að bótaréttur lífeyrissjóðs er tengdur tekjum bótaþega með áætluðum framtíðartekjum á bótatímabilinu sem í flestum tilvikum veitir hærri samsettar bætur.
  - Einnig er mikilvægt að heilbrigðisþjónustan búi yfir og stuðli að möguleikum til endurhæfingar sem byggi einstaklinginn upp til starfa miðað við getu.
- Að sama skapi er mikilvægt að sjá til þess að samsettur samtryggingarréttur launafólks til greiðslu launa í veikindum verði ekki undir tiltekinni lágmarksfjárhæð, t.d. ekki lægri en umsamin lámarkslaun.
  - Sú þróun hefur orðið á undanförnum árum að hlutfall sjúkradagpeninga frá almannatryggingum hefur stöðugt farið minnkandi. Frá árinu 1988 til dagsins í dag hefur hlutfall sjúkradagpeninga sem hlutfall af lægstu launum lækkað úr 33,64% í 26,01%.
  - Á sama tíma hafa greiðslur frá sjúkrasjóðum aukist, bæði til þess að jafna þennan mun og vegna þess að þeir hafa tekið á sig aukin verkefni vegna þess almenna halla sem myndast hefur í velferðakerfinu. Í þessu sambandi má t.d. nefna veikindi barna, veikindi maka og greiðslu ferðakostnaðar vegna læknishjálpar, þátttöku í lyfjakostnaði og sjúkraþjálfun.
  - Rýrnun sjúkradagpeninga frá almannatryggingum á liðnum árum hefur komið verst við launafólk, þar sem sá hópur er um það bil 75% þeirra sem þiggja sjúkradagpeninga.
  - Mikilvægt er að endurskilgreina hlutverk sjúkradagpeninga innan almannatrygginga og setja mörk á milli þess réttar sem þaðan kemur og þess réttar sem sjúkrasjóðir verkalýðsfélaga veita.

Tillögur tryggingahóps

- Öryrkjar:
  - Lægstu samsettu bætur grunnlífeyris, tekjutryggingar og heimilisuppbótar einstaklings verði a.m.k. kr. 110.000,- á mánuði auk barnalífeyris.
  - Réttur öryrkja til bóta almannatrygginga taki mið af því að framfærslubyrði þeirra er önnur og meiri en t.d. aldraðra.
  - Kannaðir verði nánar kostir aldurstengdra bóta.

- Aldraðir:
    - Afkomuvanda eldri borgara sem hafa lítinn rétt í lífeyrissjóðum eða hafa ekki myndað þann rétt vegna heimilisstarfa, örorku eða veikinda, verði mætt með hækkun á tekjutryggðum greiðslum frá almannatryggingum. Sá mismunur sem er á milli réttinda lífeyrissjóða sem veita rétt eftir fastréttindum og sjóðssöfnun verði leiðréttur í áföngum.
    - Mikilvægt er að auka getu almennu lífeyrissjóðanna til greiðslu eftirlauna, með því að jafna núverandi áhættutryggingu betur milli sjóðanna innbyrðis og frekari þátttöku almannatrygginga í þeim tryggingum.
- Atvinnuleysisbætur
    - Lagt er til að atvinnuleysisbætur verði nú þegar hækkaðar úr kr. 77.452,- í kr. 93.000,- á mánuði.
    - Einnig er lagt til að hafin verði skoðun á því hvort tekjutengja eigi atvinnuleysisbætur og þá með hvaða hætti.
- Umönnunarbætur:
    - Rétt foreldra til launa meðan þau sinna veikum börnum þarf að þróa áfram. Gæta verður þess að sá réttur sem skapaður er á hverjum vinnustað verði ekki íþyngjandi og komi þannig í veg fyrir að barnafólk verði gjaldgengt á vinnumarkaði. Þess vegna er mikilvægt að skipta þessum rétti milli einstakra atvinnurekenda og samtryggingarréttar.
    - Hvað varðar langvinna sjúkdóma barna er mikilvægt að skapa aukinn samtryggingarétt annars vegar í tengslum við fæðingarorlof og hins vegar í tengslum við nauðsynlega fjarveru frá störfum eftir að fæðingarorlofi líkur.
- Veikindaréttur:
    - Mikilvægt er að skilgreina hlutverk sjúkradagpeninga innan almannatrygginga og samræma þann rétt við þann sem sjúkrasjóðir verkalýðsfélaga veita.
    - Til þess að veikindaréttur komi að sem bestum notum, er mikilvægt að heilbrigðiskerfið bjóði upp á endurhæfingu sem byggi einstaklinginn upp til starfa miðað við getu.

GREINARGERÐ VINNUHÓPS UM FÁTÆKT

Úr stefnu ASÍ

Eftirfarandi áhersluatriði eru unnin upp úr samþykktum og ályktunum ársfundar Alþýðusambands Íslands:

- ASÍ telur mikilvægt að víðtæk samstaða verði um að koma í veg fyrir fátækt á Íslandi, þar sem forgangsverkefnin eru:
    - Lækkun kostnaðar vegna lyfja- og læknisþjónustu.
    - Dregið verði úr gjaldtöku sveitarfélaga vegna íþrótta- og tómstundastarfs barna og unglinga.
    - Brugðist verði við verulegri hækkun á húsnæðiskostnaði í félagslega húsnæðiskerfinu og skorti á húsnæði.

Um starf vinnuhópsins og umræður

Vinnuhópur um fátækt hélt sex fundi með viku millibili, hinn fyrsta 23. janúar 2003 og hinn síðasta 27. febrúar. Fyrir utan fulltrúa ASÍ komu að jafnaði til fundanna fulltrúar u.þ.b. tíu samtaka og stofnana, þar á meðal frá Biskupsstofu, Bændasamtökum Íslands, Félagsþjónustunni í Hafnarfirði, Félagsþjónustunni í Reykjavík, Hjálparstarfi kirkjunnar, Landlæknisembættinu, Landssambandi eldri borgara, Sjálfsbjörg - landssambandi og Öryrkjabandalagi Íslands. Á fundunum var m.a. rætt um mismunandi skilgreiningar á fátækt. Þá voru kannaðar vísbendingar um umfang fátæktar hérlendis og reynt að draga fram hvaða hópar fólks væru líklegastir til að vera verst settir. Í framhaldi af þessu var grafist fyrir um ástæður fátæktar og leitað að leiðum til úrbóta. Fram kom að árið 2002 þáðu a.m.k. fimm þúsund heimili fjárhagsaðstoð frá sveitarfélögum og á þriðja þúsund þáðu ýmiss konar aðstoð frá Hjálparstarfi kirkjunnar. Í umfjölluninni um ástæður fátæktar var m.a. bent á brotalamir í húsnæðis-, mennta- og bótakerfinu, hátt verð á lyfjum og heilbrigðisþjónustu auk mikils kostnaðar vegna framfærslu barna og ungmenna. Í umfjölluninni um úrbætur var meðal annars talað um að styrkja þyrfti félagslega leiguíbúðakerfið, koma til móts við ungt fólk úr tekjuminni fjölskyldum þannig að það geti stundað nám til jafns við aðra, hækka bætur og draga úr tekjutengingum.

Afmörkun á hópnum sem telst fátækur

Til að meta umfang fátæktar hérlendis voru farnar tvær leiðir: Kannað var hversu stór hópur fólks er með lægri tekjur en sem nema hálfum miðtekjum landsmanna. Þá var ráðist í að greina gögn um fjárhagsaðstoð stærstu sveitarfélaganna og Hjálparstarfs kirkjunnar. Hvorug leiðin gefur nákvæm svör um umfang fátæktar hér á landi en þær geta þó gefið ákveðnar vísbendingar.

Vísbendingar úr skattagögnum

Í alþjóðlegum samanburði á fátækt eru þær fjölskyldur gjarnan taldar fátækar sem hafa lægri tekjur en sem nemur helmingi af miðgildi fjölskyldutekna.

Fjölskyldutekjur eru heildartekjur fjölskyldu deilt niður á fjölskyldumeðlimi samkvæmt ákveðinni reiknireglu. Reglan tekur tillit til þess að sambúð felur í sér hagkvæmni sem nýtist til kjara. Miðgildi fjölskyldutekna er ákvarðað þannig að helmingur fjölskyldna í viðkomandi landi er með tekjur yfir þessu gildi og helmingur undir því. Þannig má segja að þeir sem hafa lægri tekjur en sem nemur helmingi af miðgildi fjölskyldutekna séu með meira en helmingi lægri tekjur en það sem gengur og gerist í viðkomandi landi. Þessi aðferð felur í sér þann skilning að fátækt sé afstæð og taki mið af aðstæðum í hverju landi, í stað þess að hún sé altæk og mæld út frá föstum stærðum. Að vera fátækur í þessum skilningi felst í því að búa við takmarkaða getu til að taka þátt í venjulegum lífsháttum í samfélaginu.

Hér að neðan er farin leið sem segja má að sé nálgun við þessa aðferðarfræði. Stuðst var við gögn sem unnin voru upp úr skattaframtölum. Vegna ákveðinna annmarka á þeim er nauðsynlegt að hafa eftirfarandi í huga: Í fyrsta lagi eru fjölskyldutekjur hér reiknaðar þannig að tekjum er skipt á milli hjóna og sambúðarfólks sem telur fram saman – en ekki barna sem kunna að vera á framfæri þeirra. Í öðru lagi eru hér ekki skoðaðar tekjur fólks yngri en 26 ára þar sem stór hluti þess er við nám og hefur framfærslu hjá foreldrum eða af námslánum. Vissulega er bagalegt að hafa ekki þetta unga fólk með þar sem ljóst er að hluti þess býr við kröpp kjör. Vísbendingar um vanda þess eru þó lauslega kannaðar í greiningunni á gögnum um fjárhagsaðstoð stærstu sveitarfélaganna hér á eftir.

Samtals voru 160.523 framteljendur eldri en 25 ára á árinu 2001. 21.234 þeirra voru með tekjur undir hálfum miðtekjum allra framteljenda eða sem svarar til 13,2% framteljenda eldri en 25 ára. Ef skoðað er hvernig þetta hlutfall er mismunandi eftir landsvæðum kemur í ljós að hæst er þetta hlutfall á Norðurlandi vestra 21,3% en lægst í nágrannabyggðum Reykjavíkur 10,8%.

Heildartekjur 2001, framteljendur eldri en 25 ára, skipting eftir búsetu

	Framteljendur alls	Framteljendur undir 1/2 miðtekjum	
		Fjöldi	Hlutfall
Höfuðborgarsvæðið	100.847	12.457	12,4%
Reykjavík	64.672	8.552	13,2%
Nágrannabyggðir Reykjavíkur	36.175	3.905	10,8%
Suðurnes	8.821	982	11,1%
Vesturland	7.816	1.192	15,3%
Vestfirðir	4.440	649	14,6%
Norðurland vestra	5.242	1.115	21,3%
Norðurland eystra	15.234	1.987	13,0%
Austurland	6.707	996	14,9%
Suðurland	11.416	1.856	16,3%
Samtals	**160.523**	**21.234**	**13,2%**

Skýringar: Framteljendum sem eru með handreiknaða eða áætlaða álagningu eða eru tekjulausir er sleppt.
Tekjum er skipt jafnt á milli hjóna, ekki eru gerðar neinar leiðréttingar vegna fjölskyldustærðar.

Þegar skoðað er hversu hátt hlutfall einstaklinga nær ekki hálfum miðtekjum í einstökum aldursbilum kemur í ljós að hæst er hlutfallið 37,8% í elsta hópnum og næsthæst í næstelsta hópnum eða 26,9%. Hlutfallið er líka nokkuð hátt í tveimur yngstu hópunum þar sem búast má við að flest barnafólkið sé. Því má leiða líkur að því að yngstu hóparnir kunni að vera einna verst settir þar sem viðkomandi eru með börn á framfæri. Einnig gerir það stöðu yngri hópanna erfiðari að einstaklingar í þeim hópum eiga almennt litlar eignir og eru því að kaupa húsnæði.

Heildartekjur 2001, framteljendur eldri en 25 ára, skipting eftir aldri

	Framteljendur alls	Framteljendur undir 1/2 miðtekjum	
		Fjöldi	Hlutfall
26 - 30 ára	18.849	2.915	15,5%
31 - 35 ára	18.025	1.857	10,3%
36 - 40 ára	19.450	1.631	8,4%
41 - 45 ára	19.295	1.407	7,3%
46 - 50 ára	17.289	1.287	7,4%
51 - 55 ára	15.177	1.164	7,7%
56 - 60 ára	12.052	992	8,2%
61 - 65 ára	9.320	1.094	11,7%
66 - 70 ára	9.136	1.519	16,6%
71 - 75 ára	8.485	2.280	26,9%
76 ára og eldri	13.445	5.088	37,8%
Samtals	**160.523**	**21.234**	**13,2%**

Skýringar: Framteljendum sem eru með handreiknaða eða áætlaða álagningu eða eru tekjulausir er sleppt.
Tekjum er skipt jafnt á milli hjóna, ekki eru gerðar neinar leiðréttingar vegna fjölskyldustærðar.

Að lokum er skoðað hlutfall þeirra sem er undir hálfum miðtekjum eftir hjúskaparstöðu. í ljós kemur að hjóna- og sambúðarfólk er best sett en 10% þeirra eru undir hálfum miðtekjum. Hlutfall einhleypra og einstæðra foreldra er tvöfalt hærra eða um 20%. Hér þarf einnig að hafa í huga að staða þeirra sem hafa börn á framfæri er verri en hinna, þar sem ekki er tekið tillit til barna þegar hlutfallið er reiknað.

Heildartekjur 2001, framteljendur eldri en 25 ára, skipting eftir hjúskaparstöðu

	Framteljendur alls	Framteljendur undir 1/2 miðtekjum	
		Fjöldi	Hlutfall
Einhleypir	46.422	9.080	19,6%
Einstæðir foreldrar	7.522	1.544	20,5%
Giftir og í sambúð	106.579	10.610	10,0%
Samtals	**160.523**	**21.234**	**13,2%**

Skýringar: Framteljendum sem eru með handreiknaða eða áætlaða álagningu eða eru tekjulausir er sleppt.
Tekjum er skipt jafnt á milli hjóna, ekki eru gerðar neinar leiðréttingar vegna fjölskyldustærðar.

Eins og áður sagði hefur sú aðferð sem hér er lýst ákveðna annamarka m.a. vegna þess að ekki er tekið tillit til fjölda barna sem viðkomandi hefur á framfæri. Því var einnig aflað sambærilegra gagna úr skattframtölum 1995 til að búa til mynd af því hvernig umrædd hlutföll hafa verið að þróast. Árið 1995 voru 150.017 framteljendur eldri en 25 ára og voru 13.155 þeirra með tekjur undir hálfum miðtekjum. Þetta jafngildir 8,8% framteljenda. Samkvæmt þessu

hefur hlutfall þeirra sem voru með tekjur undir hálfum miðtekjum allra framteljenda hækkað úr 8,8% í 13,2%. Ástandið greint eftir búsetu, aldri og hjúskaparstöðu var svipað árið 1995 og 2001. Þannig var hlutfall þeirra sem voru undir hálfum miðtekjum hæst á Norðurlandi vestra og lægst á Suðvesturhorninu. Greining eftir hjúskaparstöðu gaf einnig svipaða mynd. Best sett var fólk í sambúð en sínu verr settir voru einhleypir og einstæðir foreldrar. Heldur hærra hlutfall einhleypra var undir hálfum miðtekjum en einstæðra foreldra 1995 en hlutfallið var því sem næst það sama árið 2001.

Aðrar vísbendingar

Þeir sem búa við bág kjör leita gjarnan eftir aðstoð hjá sveitarfélögum og ýmsum hjálparsamtökum. Gögn um aðstoð sem þessir aðilar veita geta því gefið vísbendingar um umfang fátæktar.

Fjárhagsaðstoð sveitarfélaga er veitt samkvæmt lögum nr. 40/1991 um félagsþjónustu sveitarfélaga. Aðstoðin er veitt til heimila sem ekki geta séð sér farborða. Sveitarfélög setja sér reglur um þessa aðstoð og fjalla þær flestar; annars vegar um rétt til aðstoðar vegna ónógra tekna og hins vegar um rétt til aðstoðar vegna sérstakra aðstæðna. Aðferðin við að reikna út fjárþörf er tiltölulega einföld: Tekjur eru lagðar saman, þar með taldar greiðslur almannatrygginga, lífeyrissjóða og atvinnuleysisbætur. Viðkomandi sveitarfélag greiðir síðan einstaklingi það sem upp á vantar svo að hann nái lágmarks viðmiðunartekjum. Í Reykjavík nemur þetta lágmark nú kr. 67.000,- kr. til einstaklinga og kr. 120.000,- til fólks í sambúð. Þessi fjárhæð er í flestum sveitarfélögunum um kr. 70.000,- á mánuði til einstaklings og hækkar svo eftir stærð fjölskyldu. Fjárhæðin fyrir einstakling virðist hvergi fara upp fyrir grunnbætur almannatrygginga eða atvinnuleysisbætur. Rétt er að taka fram að Hjálparstarf kirkjunnar veitir ekki fjárhagsaðstoð en veitir aðstoð m.a. með því að greiða fyrir ýmsar nauðsynjar, s.s. lyf og mat.

Samræmd gögn um þróun fjárhagsaðstoðar sveitarfélaga ná ekki lengra en til ársins 2000. Ljóst er að árið 1995 náði fjöldi þeirra sem nutu aðstoðar hámarki, 6.016 fjölskyldur/heimili (sjá töflu hér að neðan). Eftir það fækkaði þeim sem nutu aðstoðar, a.m.k. til ársins 2000 en þá nutu 4.289 fjölskyldur/heimili aðstoðar.[8]

Fjárhagsaðstoð sveitarfélaga 1992-2000 (fjöldi fjölskyldna/heimila)

	Reykjavík	Höfuðborgarsvæði utan Reykjavíkur	Önnur sveitarf. >250 íbúar	Samtals
1992	2.292	696	853	3.841
1993	2.881	886	1.000	4.767
1994	3.293	942	1.162	5.397
1995	3.800	1.007	1.209	6.016
1996	3.679	852	1.280	5.811
1997	3.528	782	1.336	5.646
1998	3.041	670	974	4.685
1999	2.739	554	1.097	4.390
2000	2.336	644	1.309	4.289

Heimild: Hagstofa Íslands

[8] Fram kom ábending um að talan fyrir Reykjavík árið 2000 sé ekki rétt. Sú aðstoð sem Miðgarður veitir er ekki inn í tölum Hagstofunnar. Skv. því er rétt tala fyrir Reykjavík er 2.701 og samtalan fyrir landið 4.654.

Til að reyna að greina stöðuna nú og þann hóp sem fær aðstoð frá sveitarfélögum og hjálparstofnunum var leitað upplýsinga um veitta fjárhagsaðstoð í sex stórum sveitarfélögum: Reykjavíkurborg, Kópavogi, Hafnarfirði, Reykjanesbæ, Árborg og Akureyri. Hér er því ekki um tæmandi úttekt að ræða á fjárhagsaðstoð sveitarfélaga en gera má ráð fyrir því að þessi sveitarfélög gefi nokkuð raunsanna mynd af stöðunni, a.m.k. í þéttbýli. Einnig var aflað upplýsinga um veitta aðstoð frá Hjálparstafi kirkjunnar. Samkvæmt gögnum frá framangreindum sex sveitarfélögum fengu 5.493 fjölskyldur/heimili fjárhagsaðstoð frá þeim árið 2002 (sjá töflu hér að neðan). Þessu til viðbótar fengu 2.243 fjölskyldur/heimili aðstoð hjá Hjálparstarfi kirkjunnar. Samtals fengu því 7.736 fjölskyldur/heimili aðstoð frá þeim aðilum sem veittu upplýsingarnar.

Fjárhagsaðstoð sex sveitarfélaga og veitt aðstoð Hjálparstarfs kirkjunnar árið 2002

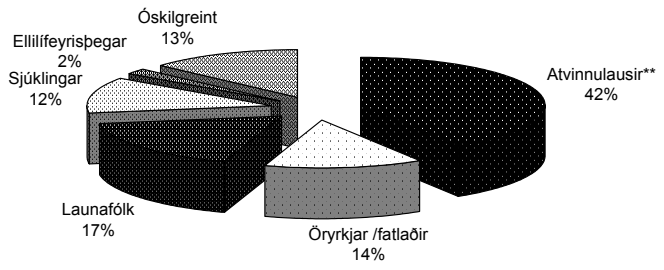
	Fjöldi fjölskyldna/heimila
Sex stór sveitarfélög*	5.493
Hjálpstarf kirkjunnar	2.243

*Reykjavík, Kópavogur, Hafnarfjörður, Reykjanesbær, Árborg og Akureyri

Þegar þessar tölur eru skoðaðar er nauðsynlegt að hafa nokkur atriði í huga: Í fyrsta lagi, eins og áður var nefnt, var aðeins aflað gagna frá nokkrum stærstu sveitarfélögunum og aðeins einum hjálparsamtökum. Í öðru lagi ber að hafa í huga að á bak við aðstoð til fjölskyldna/heimila eru oft fleiri en einn fjölskyldumeðlimur. Í þriðja lagi ber að hafa í huga að skörun kann að vera á milli aðstoðar sveitarfélaga og aðstoðar hjálparsamtaka. Í greiningunni hér að neðan er aðeins tekið tillit til þeirra sem nutu aðstoðar frá einhverju ofannefndra sveitarfélaga.

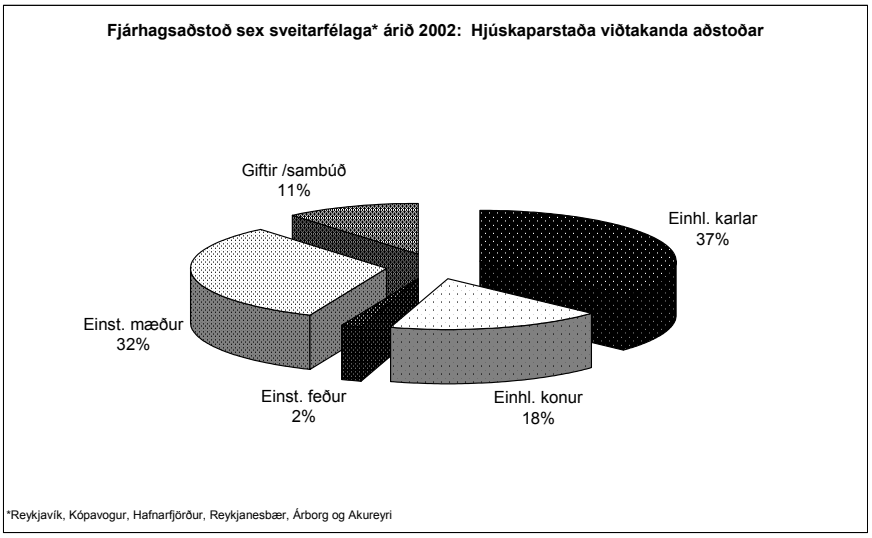
Skoðað var hvernig veitt aðstoð skiptist eftir atvinnustöðu, hjúskaparstöðu og aldri. Þegar þeir sem þáðu aðstoð frá sveitarfélögum árið 2002 eru flokkaðir eftir atvinnustöðu kemur í ljós að stærsti hópurinn er „atvinnulausir“ (42%) eins og sjá má á meðfylgjandi mynd; athygli vekur að hlutfall „launafólks“ er tiltölulega hátt (17%); einnig vekur athygli hversu hlutfall „ellilífeyrisþega“ er lágt (2%).

Fjárhagsaðstoð sex sveitarfélaga* árið 2002: Atvinnustaða viðtakanda aðstoðar

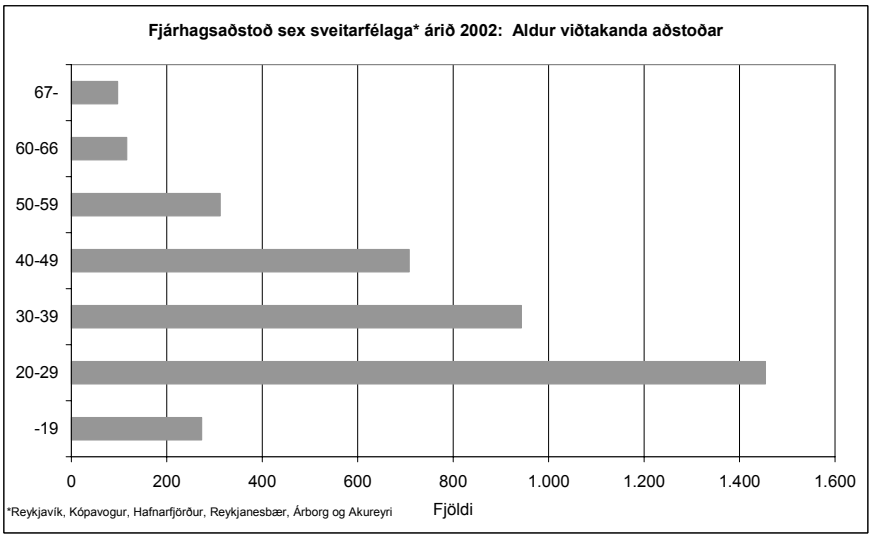


*Reykjavík, Kópavogur, Hafnarfjörður, Reykjanesbær, Árborg og Akureyri
**Með þessum hópi eru taldir nemar með framfærslu frá sveitarfélagi.

Þegar þeir sem nutu aðstoðar eru flokkaðir eftir hjúskaparstöðu kemur í ljós að stærstu hóparnir eru „einhleypir karlar“ (37%) og „einstæðar mæður“ (32%) (sjá mynd hér að neðan). Gögn Hagstofu Íslands um fjárhagsaðstoð sveitarfélaga árið 2000 gefa vísbendingu um að hlutfall „einhleypra karla“ sé sérstaklega hátt í Reykjavík (41%) en hlutfall „einstæðra mæðra“ aftur á móti sérstaklega hátt á höfuðborgarsvæðinu utan Reykjavíkur (38%) og á landsbyggðinni (35%).[9]



Þegar þeir sem nutu aðstoðar eru flokkaðir eftir aldursbilum kemur í ljós að langstærsta aldursbilið er „20-29 ára“ (rúmlega 1.500 einstaklingar) og fækkar jafnt og þétt í aldursbilunum eftir það (sjá mynd hér að neðan).



[9] Sjá vef Hagstofu Íslands: www.hagstofa.is/talnaefn/lh_2002/toflur/

Í stuttu máli: Hátt í 8.000 einstaklingar þáðu aðstoð frá áðurnefndum sveitarfélögum og Hjálparstarfi kirkjunnar árið 2002. Af þeim sem þáðu aðstoð bar mest á atvinnulausum, öryrkjum, einhleypum körlum, einstæðum mæðrum og tiltölulega ungu fólki. Fjöldi þeirra sem þáðu aðstoð virðist síðast hafa náð hámarki árið 1995 en dvínað eftir það, a.m.k. fram til ársins 2000. Upplýsingar frá Félagsþjónustunni í Reykjavík gefa þó til kynna að fátækt fari vaxandi um þessar mundir og að hún haldist í hendur við aukið atvinnuleysi.

Nokkur umræða hefur verið um vaxandi fátækt meðal bænda. Erfitt er að átta sig á þessum vanda út frá gögnum um fjárhagsaðstoð sveitarfélaga. Til að bæta úr þessu er vert að rýna í önnur gögn. Samkvæmt uppgjöri búreikninga hjá Hagþjónustu landbúnaðarins voru meðaltekjur af sauðfjárbúum árið 2001, að frádregnum öðrum kostnaði en greiddum launum, kr. 941.000,- yfir árið. Margir sauðfjárbændur hafa reyndar einnig tekjur af annarri starfsemi eða vinnu utan bús. Í skýrslu Byggðastofnunar frá september 1997 kemur fram að þau landssvæði þar sem sauðfjárbændur hafa litlar tekjur utan bús og eru þannig háðir tekjum af búrekstri eru fyrst og fremst Dalasýsla, Vestur-Húnavatnssýsla, Norður-Þingeyjarsýsla og Vestur-Skaftafellssýsla. Í skýrslunni eru ennfremur nefnd svæði á Austurlandi. Einnig er vert að nefna svæði eins og Strandasýslu og syðri hluta Vestfjarða. Skýrsla Byggðastofnunnar gefur þannig vísbendingu um að afkoma sauðfjárbænda á þessum svæðum sé óviðunandi. Upplýsingarnar eru í samræmi við það sem lesa má úr gögnunum hér að framan sem unnin eru upp úr skattframtölum. Þau landsvæði sem verst koma þar út eru í samræmi við framangreinda niðurstöðu Byggðastofnunar.

Ástæður fátæktar

Hér verður lauslega gerð grein fyrir nokkrum ástæðum fátæktar hér á landi. Ekki er um tæmandi umfjöllun að ræða, heldur nefndar nokkrar ástæður fyrir afkomuvanda hinna tekjulægri í þjóðfélaginu.

Húsnæðismál

Eitt stærsta vandamál þeirra tekjulægri í þjóðfélaginu er hár húsnæðiskostnaður og skortur á félagslegu húsnæði. Þessi vandi hafur aukist á liðnum árum eftir að gamla félagslega íbúðalánakerfinu var lokað árið 1998 og vextir Íbúðalánasjóðs af félagslegu leiguhúsnæði voru hækkaðir. Afleiðingarnar eru minna framboð á félagslegu leiguhúsnæði og hækkandi leiguverð. Samhliða hefur íbúðaverð almennt hækkað umtalsvert sem leitt hefur til vaxandi vanda þeirra tekjulægri við að kaupa eigin íbúð og einnig til hækkandi húsaleigu þeirra sem leigja, hvort heldur er á almennum markaði eða í félagslega kerfinu þar sem leigan ræðst að hluta til af fasteignaverði á hverjum tíma.

Menntun

Skortur á menntun er stór áhættuþáttur varðandi fátækt. Þannig var t.d. 7% atvinnuleysi meðal þeirra sem voru með grunnskólapróf eða minni menntun í upphafi árs. Aðeins um 1,4% þeirra sem voru með háskólapróf voru án

atvinnu á sama tíma. Mikið brottfall er úr framhaldsskólum og einsýnt er að stór hópur nemenda finnur ekki nám við hæfi. Íslenska skólakerfið virðist þannig ekki þjóna stórum hópi íslenskra ungmenna. Aukinn skólakostnaður veldur því að erfitt er fyrir námsmenn úr efnaminni fjölskyldum að stunda nám í framhaldsskólum. Mikill bókakostnaður, krafa um fartölvur o.fl. eiga eflaust þátt í því að margir efnaminni nemendur ljúka ekki framhaldsskólanámi.

Dýr framfærsla

Hátt verðlag á mörgum nauðsynjavörum svo og lyfjum og heilbrigðisþjónustu, auk mikils kostnaðar vegna framfærslu barna og ungmenna kemur illa við marga tekjulága einstaklinga.

Fjármál

Uppsafnaður fjárhagsvandi sumra einstaklinga leiðir oft til þess að þeir missa fótanna og lenda í vítahring fátæktar. Slíkar aðstæður eru stundum afleiðing fyrirhyggjuleysis og skorts á almennri kunnáttu í fjármálum. Bankar og fjármálstofnanir eru líka duglegar við að ýta að fólki ýmsum gylliboðum sem erfitt getur reynst að standa undir. Það getur valdið sérstökum erfiðleikum fyrir fólk ef það aflar sér ekki lífeyrisréttinda. Þetta getur átt við um þá sem ekki greiddu iðgjald til lífeyrissjóðs áður en það varð lagaskylda og einnig þá sem koma sér undan að greiða eðlilegt iðgjald í lífeyrissjóð, t.d. sjálfstæða atvinnurekendur og verktaka sem taka hluta af afkomu sinni út sem arð án þess að greiða í lífeyrissjóð.

Atvinnuleysi, takmörkuð atvinnutækifæri

Atvinnuleysisbætur eru svo lágar að illmögulegt er að framfleyta sér af þeim. Vandi atvinnulausra er því verulegur og þá sérstaklega þeirra sem búa við langtímaatvinnuleysi, þ.e. hafa verið án atvinnu í 6 mánuði eða lengur. Skortur á atvinnutækifærum kann að vera stór áhættuþáttur varðandi erfiða afkomu á mörgum svæðum á landinu. Víða um land getur verið erfitt fyrir bæði hjón að finna atvinnu við hæfi. Þetta á t.d. við víða í sveitum landsins og er í því samhengi hægt að vísa í umfjöllun um vanda sauðfjárbænda hér að framan.

Veik félagsleg staða einhleypra karla

Eflaust kemur mörgum á óvart að stærsti hópur þeirra sem þiggja fjárhagsaðstoð sveitarfélaganna eru einhleypir karlar. Vandi þeirra er af mörgum toga. Þeir eru oft félagslega illa staddir, greiða margir hverjir meðlög eða skulda meðlög sem eru utan við það sem þeir ráða við fjárhagslega. Atvinnuleysi meðal þeirra er einnig töluvert.

Velferðarkerfið

Lágar bætur og miklar tekjutengingar valda því að þeir sem að öllu eða mestu leyti þurfa að teysta á bætur sér til framfærslu, búa við mjög kröpp kjör. Kaupmáttaraukning bóta hefur verið minni en almennra launa á liðnum árum. Hluti af þeim kaupmáttarauka hefur farið í greiðslu á tekjuskatti þar sem skattleysismörk hafa ekki haldið í við hækkun bóta. Það getur einnig reynst mörgum erfitt sem verða fyrir áföllum, að nokkur tími kann að líða þar til

velferðarkerfið grípur inn í með viðunandi hætti. Þessar aðstæður geta komið upp við slys eða langvarandi sjúkdóm, þegar einstaklingur á vinnumarkaði hefur þegar nýtt veikindarétt sinn.

Leiðir til úrbóta

Hér verður fjallað um nauðsynlegar aðgerðir til að vinna bug á fátækt. Ekki er um tæmandi upptalningu að ræða, til þess er vandamálið allt of stórt, viðamikið og flókið.

Húsnæðismál

Afar brýnt er að auka framboð á félagslegu leiguhúsnæði og ennfremur að tryggja niðurgreiðslu á kostnaði í formi vaxtaniðurgreiðslu, stofnstyrkja og eða með auknum húsaleigubótum þannig að leigukjörin verði viðráðanleg. Þessu til viðbótar er mikilvægt að bæta stöðu þeirra sem eru á almennum leigumarkaði með því að hækka húsaleigubætur og hækka jafnframt tekjuviðmið þeirra sem geta fengið húsaleigubætur.

Menntun

Mikilvægt er að fjölga námstilboðum í framhaldsskólum og efla sérstaklega starfstengt nám. Samhliða þarf að vinna slíku námi viðurkenningu á vinnumarkaði. Efla þarf símenntun og starfsendurhæfingu þeirra sem eru á vinnumarkaði. Slíkt verði gert í samvinnu aðila vinnumarkaðarins, ríkisvaldsins og sveitarfélaga. Taka þarf upp skólastyrki til framhaldsskólanema úr tekjuminni fjölskyldum til að gera þeim kleift að stunda nám til jafns við aðra. Þetta gætu t.d. verið styrkir til bóka- og tölvukaupa. Æskilegt er að kenna nemendum um fjármál í skólakerfinu og gera þá þannig færari að takast á við eigin fjármál.

Barnafjölskyldur/einstæðir foreldrar

Til að koma til móts við barnafólk er nauðsynlegt að barnabætur verði hærri en nú er, ótekjutengdar og nái til barna allt að 18 ára aldri. Til að koma til móts við börn tekjuminni foreldra og til að koma í veg fyrir stéttaskiptingu meðal barna er mikilvægt að sveitarfélög dragi umtalsvert úr gjaldtöku vegna skólagöngu, hvort sem um er að ræða fyrir gæslu yngri barna eftir skóla, aðstoð við heimanám, skólamáltíðir eða tónlistarskóla. Einnig þurfa sveitarfélög að gera börnum kleift að stunda íþróttir og æskulýðsstörf án tillits til efnahags foreldra. Til að koma til móts við kostnað fjölskyldna í dreifbýli af því að senda börn í framhaldsskóla er mikilvægt að hækka styrki til jöfnunar á námskostnaði (dreifbýlisstyrki) og greiða þá oftar og jafnar út.

Öryrkjar

Hækka þarf bætur öryrkja og taka sérstakt tillit til þeirra sem eru á örorkubótum lengi og þá jafnvel alla starfsæfina. Þeir eiga þess lítinn kost að mynda eignir, s.s. eigið húsnæði. Búa þarf þannig um hnútana að kerfi bóta hvetji fólk til sjálfshjálpar og ýti undir þátttöku í atvinnulífinu. Hér þarf sérstaklega að huga að þætti tekjutenginga. Vegna hárra jaðarskerðinga sem

tekjutengingar og skattar hafa í för með sér, eiga margir öryrkjar erfitt með að bæta fjárhagsstöðu sína, jafnvel þó að þeir hafi einhverja starfsgetu. Einnig þarf að efla starfsendurhæfingu öryrkja og þannig aðstoða þá betur til að taka þátt í atvinnulífinu.

Eldri borgarar

Staða þeirra eldri borgara sem hafa litlar eða engar greiðslur úr lífeyrissjóði eru óviðunandi. Greiðslur af eigin húsnæði fara illa með marga tekjulitla eldri borgara. Lækka þarf álögur hins opinbera á húsnæði eldri borgara og gera þeim þannig kleift að búa sem lengst í eigin íbúð. Þetta á bæði við um fasteignagjöld sveitarfélaga og eignaskatta. Bæta þarf stöðu eldri borgara sem eru í leiguhúsnæði á almennum leigumarkaði. Þetta má t.d. gera með því að veita þeim forgang að félagslegu leiguhúsnæði. Fjölga þarf bæði þjónustuíbúðum aldraðra og hjúkrunarrýmum.

Atvinnulausir

Nauðsynlegt er að hækka atvinnuleysisbætur. Atvinnuleysisbætur eru nú um kr. 77.000,- á mánuði og hafa ekki haldið í við launaþróun á liðnum árum. Sérstaklega þarf að huga að vanda langtímaatvinnulausra, þ.e. þeirra sem hafa verið án atvinnu lengur en 6 mánuði. Nauðsynlegt er að fjölga námstilboðum fyrir þennan hóp og gera atvinnulausum kleift að stunda nám án þess að missa bæturnar. Einnig þarf að efla starfsendurhæfingu. Brýnt er að auka atvinnuframboð víða í dreifbýli.

Einhleypir karlar

Vanda þessa hóps verður að leysa með margvíslegum hætti. Til skemmri tíma má m.a.:

- Veita húsaleigubætur vegna leigu á herbergjum.
- Styrkja fjárhagsstöðu þeirra feðra sem eru það illa staddir fjárhagslega að þeir eiga erfitt með að umgangast börn sín með sómasamlegum hætti.
- Veita þeim feðrum sem eru með sameiginlegt forræði aukna möguleika á félagslegri aðstoð, t.d. í formi leiguhúsnæðis og ráðgjafar.

Til að taka á málefnum þessa hóps til lengri tíma er æskilegt að myndaður verði þverfaglegur vinnuhópur sem geri úttekt á aðstæðum hópsins og komi með tillögur til úrbóta.

Fjárhagsaðstoð sveitarfélaga

Sveitarfélögin byggja fjárhagsaðstoð sína á lögum nr. 40/1991 um félagsþjónustu sveitarfélaga. Lögin er almennt orðuð og ekki tryggt að einstaklingar geti sótt svipaðan rétt óháð því hvar þeir búa. Mikilvægt er að samræma og útfæra skyldur sveitarfélaga í lögunum eða setja ákveðnar viðmiðunarreglur. Hækka þarf viðmið sveitarfélaganna um fjárhagsaðstoð en þau eru hjá flestum sveitarfélögum um kr. 70.000,- á mánuði fyrir einstakling.

Einnig þarf að afnema ýmsar íþyngjandi reglur sem sveitarfélög hafa sett varðandi aðstoð. Þetta á sérstaklega við um skilyrði fyrir búsetu í lágmarkstíma í sveitarfélagi áður en einstaklingur getur sótt um félagslegt leiguhúsnæði.

Tillögur um bráðaaðgerðir

Starfshópur um fátækt hefur í vinnu sinni fjallað um vísbendingar um umfang fátæktarvandans, ástæður fátæktar og leiðir til úrbóta. Að mati hópsins er eftirfarandi brýnast:

- Húsnæðismál:
  - Húsaleiga verði niðurgreidd umfram það sem nú er gert og framboð á félagslegu leiguhúsnæði aukið.
- Menntun:
  - Koma þarf sérstaklega til móts við ungt fólk úr tekjuminni fjölskyldum þannig að það geti stundað nám til jafns við aðra.
- Heilbrigðismál:
  - Brýnt er að draga úr kostnaði sjúklinga vegna lyfja og heilbrigðisþjónustu.
- Afkomuvandi:
  - Barnabætur verði hærri en nú er, ótekjutengdar og nái til barna allt að 18 ára aldri. Sveitarfélögin dragi úr gjaldtöku vegna skólaþjónustu og tómstunda og geri börnum kleift að stunda íþróttir og æskulýðsstörf án tillits til efnahags foreldra.
  - Lægstu samsettu bætur öryrkja verði a.m.k. kr. 110.000,- á mánuði auk barnalífeyris.
  - Draga þarf úr álögum hins opinbera á húsnæði eldri borgara og gera þeim þannig kleift að búa sem lengst í eigin húsnæði.
  - Lagt er til að atvinnuleysisbætur verði nú þegar hækkaðar úr kr. 77.452,- í kr. 93.000,- á mánuði.
  - Mótuð verði atvinnustefna sem hefur það að markmiði að auka atvinnuframboð í dreifbýli.
  - Sveitarfélög hækki tekjumörk einstaklinga fyrir fjárhagsaðstoð.

Filename: Velferð fyrir alla loka
Directory: S:\ASI\SV-KYNN\KYNNVERK\Velferð fyrir alla-2003
Template: C:\Documents and Settings\gra\Application Data\Microsoft\Templates\Normal.dot
Title: Áherslur Alþýðusambands Íslands í velferðarmálum -- drög
Subject:
Author: Stefán
Keywords:
Comments:
Creation Date: 24.3.2003 12:52
Change Number: 2
Last Saved On: 24.3.2003 12:52
Last Saved By: Viðskiptavinur
Total Editing Time: 15 Minutes
Last Printed On: 24.3.2003 1:13
As of Last Complete Printing
Number of Pages:56
Number of Words:19.973 (approx.)
Number of Characters:113.850 (approx.)