

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum nr. 125/1999, um málefni aldraðra (Framkvæmdasjóður aldraðra).

Flm.: Ólafur Ísleifsson, Karl Gauti Hjaltason, Guðmundur Ingi Kristinsson, Inga Sæland, Anna Kolbrún Árnadóttir, Birgir Þórarinnsson, Þorsteinn Sæmundsson, Hanna Katrín Friðriksson, Jón Steindór Valdimarsson, Þorgerður K. Gunnarsdóttir, Þorsteinn Víglundsson.

1. gr.

Ákvæði til bráðabirgða VII í lögnum fellur brott.

2. gr.

Lög þessi öðlast gildi 1. janúar 2019.

Greinargerð.

Markmið þessarar breytingar á lögum um málefni aldraðra er að tryggja að fé Framkvæmdasjóðs aldraðra sé varið til byggingar þjónustumiðstöðva og dagdvalar og byggingar stofnana fyrir aldraða og til að mæta kostnaði við nauðsynlegar breytingar og endurbætur á húsnæði sem notað er til þjónustu fyrir aldraða eins og kveðið er á um í lögnum. Verði frumvarpið að lögum fellur niður bráðabirgðaákvæði VII við lögina sem er heimild til þess að „verja fé úr sjóðnum til að standa straum af rekstrarkostnaði hjúkrunarrýma fyrir aldraða“, eins og þar segir.

Með frumvarpinu er vakin athygli á því að fyrirhugað „stórátak í uppbyggingu hjúkrunarheimila“, eins og heilbrigðisráðherra kallaði það í fjölmiðlakynningu í apríl 2018 og á að koma til framkvæmda á árunum 2019–2023, mun kosta ríkissjóð tæpa 9 milljarða kr. Það skilar sjóðnum ekki aftur því fjármagni sem tekið hefur verið úr honum í rekstur frá hrúni. sem á árabílinu 2009–2018 nemur um 10,8 milljörðum kr. á verðlagi ársins 2018. Þá nemur kostnaðurinn við stórátakið sömu fjárhæð og sjóðnum er ætlað að greiða fyrir rekstur og afborganir af eldri lánunum á árunum 2019–2023, sem eru 8,8 milljarðar kr. Hlutfall þess fjár sem sjóðurinn hefur til nýrra stofnkostnaðarverkefna á yfirstandandi ári er 28,5% af tekjum hans. Virðist eðlilegra að sjóðnum sé gert mögulegt að rækja hlutverk sitt frekar en að ráðast í stórátak til hliðar við hann.

Upplýsingar stjórnvalda í þessu efni má telja eilítið villandi í ljósi þess að álitleg áform um uppbyggingu hjúkrunarheimila eru kynnt sem nýtt verkefni á vegum ríkisstjórnarinnar á meðan rúmur helmingur af fé Framkvæmdasjóðs aldraðra er notaður til þess að greiða rekstrarkostnað. Þar sem almennir skattborgarar og greiðendur skattsins í Framkvæmdasjóð aldraðra eru ekki nákvæmlega sami hópurinn má segja að þessi viðsnúningur á hlutverkum feli í sér stjórnarhætti sem ekki mæti forsendum laga um sjóðinn. Þannig er öldruðum nú ætlað að greiða fyrir stórátakið, rétt eins og öðrum skattgreiðendum, meðan lögina gera ráð fyrir að þeir sem eldri eru en 69 ára séu undanþegnir álögum vegna uppbyggingar stofnana

fyrir aldraða, enda er fólk sem náð hefur þeim aldri undanþegið skatti til Framkvæmdasjóðs aldraðra.

Framkvæmdasjóður aldraðra var stofnaður með lögum á árinu 1999. Hann er fjármagnaður með nefskatti á alla skattgreiðendur sem eru 16 til og með 69 ára, að teknu tilliti til persónufrádráttar, og var hann 4.065 kr. á fyrsta starfsári sjóðsins, árið 2000. Á árinu 2018 er nefskatturinn 11.175 kr. og heildartekjur sjóðsins um 2,36 milljarðar kr. Skatturinn hefur tekið hækkunum sem eru nálægt hækkunum byggingarvísitölu, eins og telja má eðlilegt. Skatturinn væri þó 11.610 kr. ef hækkunum byggingarvísitölu hefði verið fylgt að fullu frá árinu 2000 og munar hér 3,75% eða 88,5 millj. kr. á yfirstandandi ári.

Ákvæði um Framkvæmdasjóð aldraðra eru í III. kafla laga um málefni aldraðra. Í 9. gr. eru talin upp verkefni sjóðsins, m.a. að hann skuli stuðla að uppbyggingu og efla öldrunarþjónustu um land allt. Í 3. mgr. sömu greinar er tilgreint til hvaða verkefna fénu skuli varið:

- byggingar þjónustumiðstöðva og dagdvalar og byggingar stofnana fyrir aldraða, en þó ekki til byggingar íbúða í eigu einstaklinga, félagasamtaka og sveitarfélaga,
- að mæta kostnaði við nauðsynlegar breytingar og endurbætur á húsnæði sem notað er til þjónustu fyrir aldraða, að frátöldum íbúðum í eigu einstaklinga, félagasamtaka og sveitarfélaga,
- viðhalds húsnæðis til dagdvalar og dvalar- og hjúkrunarheimila,
- annarra verkefna sem stuðla að uppbyggingu öldrunarþjónustu.

Umrætt ákvæði til bráðabirgða VII, sem hér er lagt til að falli brott, var tekið upp í lögum árið 2010 og gildi fyrst fyrir fjárlagaárið 2011. Ákvæðið hefur gildi til eins árs í senn og hefur verið endurnýjað á fjárlögum hvers árs síðan. Samkvæmt fjármálaáætlun ríkisstjórnarinnar er fyrirhugað að það verði endurnýjað næstu fimm árin. Bráðabirgðaákvæðið felur í sér að Framkvæmdasjóði aldraðra er heimilt að verja fé úr sjóðnum til að standa straum af rekstrarkostnaði hjúkrunarrýma fyrir aldraða. Um fasta fjárhæð er að ræða frá og með 2018 sem nemur 895.000.000 kr. árlega.

Á gildistíma laganna hefur öldruðum, fólk 67 ára og eldra, fjölgað um 67,5% eða um 13.762 manns, að meðaltali um 1.720 manns árlega. Reiknað er með að öldruðum fjölgi mikið á næstu 40 árum miðað við mannfjöldaspá Hagstofu Íslands. Spáin gerir ráð fyrir rúmlega tvöföldun aldraðra á þeim tíma og verði þeir í lok hans um 90 þúsund manns. Þá verða stærstu árgangar Íslendinga orðnir aldraðir, en eftir það mun öldruðum fækka sé miðað við aldurspíramída þjóðarinnar eins og hann lítur út um þessar mundir. Eftir því sem öldruðum fjölgar má reikna með að fjárförf sjóðsins aukist jafnt og þétt. Á komandi árum og áratugum mun öldruðum fjölga meira en sem nemur fjölgun þeirra skattgreiðenda sem greiða gjald til sjóðsins.

Hér má staldra við og spyrja hvort stöðugt batnandi heilsufar aldraðra muni ekki smám saman draga úr þörfinni á húsnæði fyrir þá og einnig hitt hvort sjónarmið um heppileg húsnæðisúrræði kunnir ekki að breytast þannig að aldraðir leggi sjálfum sér til húsnæði í meira mæli í framtíðinni en nú er – eða að önnur og kostnaðarminni úrræði komi til. Því er til að svara að batnandi heilsufar hækkar meðalaldur og færir þjónustuþörfina á eldri aldursþóp en áður, en hún minnkar sennilega hvorki né hverfur. Ekki verður annað ráðið af fyrirbyggjandi gögnum en að þörfin fyrir stuðning ríkisins aukist stöðugt næstu 40 árin, en fari minnkandi eftir það.

Framkvæmdasjóðurinn ver í aðalatriðum fé til þriggja kostnaðarliða:

- a. Rekstrar samkvæmt bráðabirgðaákvæði VII. Þetta felur í sér að rekstrarkostnaði sem ríkissjóður á með réttu að bera er varpað á sjóðinn. Greiðslan rennur til hluta hjúkrunarheimila, þó ekki til þeirra heimila sem byggð voru með leiguleiðinni, sjá c-lið hér á eftir.

Viðhaldskostnaður heimila fyrir árið 2018 er hér einnig tekinn saman á sama kostnaðarlið, sbr. 3. tölul. 3. mgr. 9. gr. laga um málefni aldraðra, en frá og með því ári féll sá kostnaður saman við annan rekstrarkostnað. Frá árinu 2018 hefur tekist að koma böndum á þann kostnaðarlið.

- b. Stofnkostnaðar og kostnaðar við endurbætur skv. 1. og 2. tölul. 3. mgr. 9. gr. Hér er átt við ný verkefni. Fjárhæð vegna þessa liðar hækkar verulega ef frumvarp þetta nær fram að ganga og mun renna til þess að reisa ný hjúkrunarheimili fyrir aldraða og endurnýja eldri heimili. Töluverð þörf er fyrir endurbætur á eldri heimilum fyrir aldraða, enda hafa kröfur tímans breyst í þeim efnunum.
- c. Kostnaðar vegna leiguleiðarheimildar sem gildi á árunum eftir hrun og gengur í aðalatriðum út á að kostnaður ríkisins við byggingu heimila var fenginn að láni til 40 ára. Segja má að um kreppuúrræði hafi verið að ræða. Horfið hefur verið frá þessari leið og kostnaður vegna hennar verður framvegis föst upphæð sem er afborgun af lánum sem tekur verðlagsbreytingum. Geta má þess að tvö síðustu heimilin sem byggð eru samkvæmt þessari leið eru nánast fullbúin (Seltjarnarnes og Hafnarfjörður), en átta hafa verið tekin í notkun.

Samkvæmt vinnuskjali í velferðarráðuneytinu (Staða framkvæmdaáætlunar um byggingu hjúkrunarrýma og tillögur um framhald framkvæmdaáætlunar til ársins 2023) frá 1. mars á þessu ári þurfa 6,7% aldraðra á því að halda að dveljast á hjúkrunarheimili. Hér er um 2.900 manns að ræða, en fjöldi hjúkrunarrýma er nú um 2.600. Til þess að mæta þörfinni fyrir hjúkrunarheimili verður um 9 milljörðum varið úr ríkissjóði til byggingar nýrra heimila á árunum 2019–2023 samkvæmt fjármálaáætlun. Þetta er hið svo kallaða stórátak ríkisstjórnarinnar í málaflokknum. Sú upphæð er um 85% byggingarkostnaðar, en sveitarfélögin greiða 15% á móti. Þetta er gert með fjárveitingum úr Framkvæmdasjóði aldraðra samkvæmt b-lið hér á undan og með sérstakri fjárveitingu sem kemur til viðbótar við þær. Boðað stórátak samsvarar kostnaði við uppbyggingu um 300 hjúkrunarrýma og mætir þannig núverandi þörf fyrir þau. En með því er ekki reiknað með aukinni vistunarþörf vegna fjölgunar aldraðra á næstu fimm árum.

Í töflunni hér á eftir eru allar tölur uppfærðar til verðlags 2018. Hún nær til áronna 2008–2021, en síðustu tveimur árum fjármálaáætlunarinnar er sleppt (2022–2023) þar sem sundurliðaðar upplýsingar um þau ár liggja ekki fyrir.

Í töflunni eru fimm dálkar. Sá fyrsti sýnir rekstrarkostnað sjóðsins, sbr. a-lið hér á undan, annar stofnkostnað og endurbætur skv. b-lið, sá þriðji sýnir kostnað vegna leiguleiðarheimildarinnar (greitt af eldri lánum) skv. c-lið, sá fjórði hlutfall stofnkostnaðar til nýrra verkefna af heildarfé sjóðsins og sá fimmti sérstakar fjárveitingar til hjúkrunarheimila. Það er sá hluti kostnaðar við stórátakið í byggingu hjúkrunarheimila sem stendur utan sjóðsins.

Útgjöld Framkvæmdasjóðs aldraðra og viðbótarútgjöld vegna hjúkrunarheimila á verðlagi 2018.

Ár	Yfirlit yfir fjármál Framkvæmdasjóðs aldraðra*				Utan sjóðsins, af ríkisfé
	Rekstrarkostnaður skv. bráðabirgða- ákvæði VII**	Stofnkostnaður, endurbætur, ný verkefni	Greitt af eldri lánnum	Hlutfall stofnkost- naðar af heildar- fé sjóðsins	Sérstakar fjár- veitingar til hjúkrunarheimila (m.a. stórátakið)
2008	360.674.876	1.132.633.013	0	75,8%	0
2009	342.213.266	1.687.043.227	0	83,1%	0
2010	266.819.388	717.206.022	0	72,9%	0
2011	1.158.845.302	354.916.081	0	23,4%	0
2012	1.308.430.400	290.187.188	0	18,2%	63.753.278
2013	1.856.793.280	583.242.019	0	23,9%	92.672.673
2014	1.536.822.492	962.110.667	0	38,5%	-12.802.988
2015	1.010.733.699	251.009.566	607.890.777	13,4%	89.269.403
2016	944.609.269	303.323.752	630.365.210	16,1%	439.267.761
2017	1.439.449.856	493.694.738	714.335.709	18,6%	1.633.673.086
2018	895.000.000	672.500.000	792.000.000	28,5%	955.100.000
2019	895.000.000	1.382.800.000	855.000.000	44,1%	739.000.000
2020	895.000.000	1.482.000.000	855.000.000	45,9%	2.417.300.000
2021	895.000.000	1.432.800.000	855.000.000	45,0%	3.837.000.000

* Útgjöld 2008-2016 eru rauntölur, tölur fyrir 2017-2021 eru úr fjárlagatillögum

** Inni í þessum tölum er viðhald fasteigna til 2018.

Heimildir: Ríkisreikningur og vefur Alþingis.

Eins og sjá má í töflunni er rekstrarkostnaður vegna bráðabirgðaákvæðisins föst upphæð frá og með árinu 2018. Viðhald fasteigna er einnig greitt af þessum lið. Á tímabili fjármálaáætlunar ríkisstjórnarinnar 2019–2023 fara því um 4,5 milljarðar kr. af fé Framkvæmdasjóðs aldraðra til rekstrar. Það er um helmingur þeirrar upphæðar sem ríkisstjórnin veitir með sérstakri fjárveitingu til byggingar hjúkrunarheimila í hinu svonefnda stórátaki.

Stofnkostnaður og kostnaður við endurbætur og ný verkefni hækkar verulega frá og með árinu 2019, verður um 1,4 milljarðar kr. árlega, og verður hluti af stórátakanu.

Greiðslur af eldri lánnum eru mjög íþyngjandi fyrir sjóðinn. Þær stefna í að verða 855 millj. kr. árlega í 40 ár en það eru afborganir af lánnum sem tekin voru samkvæmt leiguleiðarheimildinni. Samanlagt eru það um 4,3 milljarðar kr. á gildistíma fjármálaáætlunar 2019–2023.

Samanlagt rennur nokkurn veginn jafn há upphæð til reksturs og afborgana lána og veitt er til hjúkrunarheimilanna í stórátakanu með sérstökum fjárveitingum í fjármálaáætlun. Sérkennilegt verður að telja að ríkið ráðstafi meiri hluta fjár framkvæmdasjóðsins til rekstrar og greiðslna af lánnum, en veiti svo jafn háa upphæð til byggingar hjúkrunarheimila af öðrum fjárlagalið. Virðist eðlilegra að létta áður nefndum kostnaði af sjóðnum og gera honum mögulegt að gegna hlutverki sínu. Kostnaður ríkisins yrði hinn sami.

Í töflunni kemur einnig fram að hlutfall nýrra verkefna, bæði nýbygginga og til endurbóta er aðeins 28,5% af ráðstöfunarfé sjóðsins á yfirstandandi ári og mun ekki hækka nema upp í 45% á næstu árum samkvæmt áætlunum stjórnvalda.

Í lögum vantar ákvæði um hvernig staðið skuli að úthlutunum fjármuna úr framkvæmdasjóðnum til byggingar heimila fyrir aldraðra og er þá einkum átt við að ákvarðanir um uppbyggingu mæti fyrirbyggjandi þörf og fjölda aldraðra á þeim stað þar sem þörfin er. Ákvæði

í þessa átt er í 9. gr. reglugerðar nr. 468/2014 um Framkvæmdasjóð aldraðra, en það útilokar ekki að þörf fyrir heimili sé ekki mætt. Bæta þarf úr þessu.

Þá þyrfti ríkið að greiða upp lán sem tekin voru samkvæmt leiguleiðarheimildinni og létta afborgunum af þeim af sjóðnum.

Verði frumvarp þetta að lögum bætir það stöðu sjóðsins mjög verulega frá og með þeirri samþykkt. Það fé sem nú fer til rekstrar rynni þá til lögboðinna verkefna hans. Bolmagn sjóðsins á hverju ári til byggingar heimila fyrir aldraða mundi aukast um 67% frá því sem nú er eða úr um 1,4 milljörðum kr. í um 2,3 milljarða kr. Þetta jafngildir árlega um 30 hjúkrunar-rýmum. Hafa verður í huga að sjóðnum hefur ekki enn verið bætt upp það fé sem runnið hefur til rekstrar á umliðnum árum vegna bráðabirgðaákvæðis VII. Boðað stórátak í fjármála-áætlun næstu fimm ára haggar ekki þeirri staðreynd.