28 Málefni aldraða

1. UMFANG

Málefnasviðið er á ábyrgð félags- og jafnréttismálaráðherra. Það skiptist í þrjá málaflokka, en þeir eru:

- Bætur samkvæmt lögum um almannatryggingar, lífeyrir aldraðra.
- Bætur samkvæmt lögum um félagslega aðstoð, öldrun.
- Þjónusta við aldraða og aðrar greiðslur, ótaldar.

Undir bætur samkvæmt lögum um almannatryggingar, nr. 100/2007, falla bótaflokkarnir ellilífeyrir og ráðstöfunarfé.

Undir bætur samkvæmt lögum um félagslega aðstoð, nr. 99/2007, falla bótaflokkarnir heimilisuppbót, uppbót á lífeyri og bifreiðakostnaður.

Undir þjónustu við aldraða og aðrar greiðslur fellur félagsleg heimaþjónusta við aldraða og eftirlaunasjóður aldraðra. Sjóðurinn greiðir lífeyri til þeirra sem fæddust 1915 eða fyrr og maka þeirra sem njóta lítilla eða engra réttinda úr lífeyrissjóði.

Tryggingastofnun ríkisins ber ábyrgð á framkvæmd greiðslna sem falla undir málefnasviðið.

Heimaþjónusta, byggð á einstaklingsbundnu mati á þjónustuþörf, skal veitt öldruðum einstaklingum sem búa heima og byggjast á hjálp til sjálfshjálpar. Annars vegar er um að ræða heimahjúkrun, sbr. lög um heilbrigðisþjónustu, og hins vegar félagslega heimaþjónustu, sbr. lög um félagsþjónustu sveitarfélaga. Málefnasviðið er þverfaglegt og tengist öðrum málefnasviðum Stjórnarráðsins sem fjalla um málefni aldraðra. Um stefnu í þjónustu við aldraða er fjallað nánar um í kafla um málefnasvið 25 um hjúkrunar- og endurhæfingarþjónustu og í kafla um málefnasvið 24 um heilbrigðisþjónustu utan sjúkrahúsa og eru þau málefnasvið á ábyrgð heilbrigðisráðherra.

Í eftirfarandi töflu má sjá fjárhagslega þróun málefnasviðsins og einstakra málaflokka á tímabilinu 2016–2018.

Heildarútgjöld í m.kr.	Reikningur 2016	Fjárlög og fjáraukalög 2017	Fjárlög 2018
28 Málefni aldraða			
28.10 Bætur skv. lögum um almannatryggingar, lífeyrir al	46.193	61.983	69.772
28.20 Bætur skv. lögum um félagslega aðstoð, öldrun	4.472	5.325	6.452
28.30 Þjónusta við aldraða og aðrar greiðslur, óta.	21	25	25
Samtals	**50.686**	**67.333**	**76.249**

2. STARFSEMI OG HELSTU ÁSKORANIR

Bætur samkvæmt lögum um almannatryggingar, lífeyrir aldraðra. Bætur samkvæmt lögum um félagslega aðstoð, öldrun. Mótuð hefur verið stefna um aukinn sveigjanleika við starfslok og töku lífeyris frá almannatryggingum. Með lögum nr. 116/2016, um breytingar á lögum um almannatryggingar, lögum um félagslega aðstoð og lögum um málefni aldraðra, sem öðluðust gildi 1. janúar 2017, var sveigjanleiki við starfslok og upphaf lífeyristöku aukinn og gefast fólki nú auknir möguleikar á að sníða starfslok að persónulegum högum og óskum hvers og eins. Þannig er nú unnt að flýta lífeyristöku og

hefja töku lífeyris frá 65 ára aldri og jafnframt verður unnt að fresta lífeyristöku lengur en áður, þ.e. til 80 ára aldurs, gegn hækkun lífeyris til frambúðar. Þá hefur frá 1. janúar 2018 verið heimilt að taka lífeyri að hálfu hjá lífeyrissjóðakerfinu frá 65 ára aldri, mögulega samhliða minnkuðu starfshlutfalli, og að taka hálfan lífeyri hjá almannatryggingum á móti. Er það í samræmi við stefnu stjórnvalda um að fólk hafi meira frelsi um starfslok en áður hefur verið.

Talið er mikilvægt að aldraðir geti nýtt starfsgetu sína og reynslu með því að sveigjanleg starfslok verði meginregla. Einnig er talið að aukinn sveigjanleiki til lífeyristöku stuðli að hagkvæmara fyrirkomulagi framleiðslu og geti þannig aukið hana enn frekar. Að undanförnu hefur verið unnið að útfærslu á töku hlutalífeyris í samstarfi við fjármála- og efnahagsráðuneytið sem og framkvæmd undirbúin í samstarfi við Tryggingastofnun ríkisins og Landssamtök lífeyrissjóða. Einnig hefur frá árinu 2016 verið mótuð stefna um áframhaldandi störf eldri starfsmanna eftir vilja og getu hvers og eins. Markmiðið er að eldri starfsmönnum verði t.d. gert kleift að færa sig til í starfi eða minnka ábyrgð og þannig auðveldað að vinna lengur, m.a. til að ekki komi til snemmtöku lífeyris. Einnig hefur sérstakt frítekjumark vegna atvinnutekna ellilífeyrisþega verið lögfest í því skyni að hvetja fólk til að vinna lengur þannig að eldri starfsmenn geti bætt stöðu sína með atvinnu eftir að lífeyristökualdri er náð.

Framangreindar stefnur voru m.a. mótaðar í þeim tilgangi að bregðast við áskorun um breytta aldurssamsetningu þjóðarinnar og fjölgun aldraðra. Almennt er viðurkennt að í því séu fólgin lífsgæði að fá að halda áfram störfum kjósi fólk það og að mikilvægt sé að auka frelsi og valmöguleika fólks eftir efnum og aðstæðum hverju sinni.

Þá hafa verið bætt verulega kjör þeirra ellilífeyrisþega sem hafa áunnið sér lítinn eða engan rétt í lögbundna lífeyrissjóðakerfinu vegna lítillar atvinnuþátttöku á vinnualdri og sem þurfa því í ríkum mæli að reiða sig á almannatryggingakerfið hvað varðar framfærslu á efri árum. Ellilífeyrisþegum sem hafa áunnið sér full réttindi með búsetu hér á landi hafa verið tryggðar með lögum ákveðnar lágmarksfjárhæðir bóta sem geta aðeins lækkað vegna annarra tekna.

Helstu áskoranir innan málefnasviðsins eru áframhaldandi fjölgun aldraðra sem fyrirsjáanleg er á næstu áratugum og breytt aldurssamsetning þjóðarinnar. Þetta má rekja til hærri lífaldurs og færri fæðinga hér á landi. Reiknað er með að hlutfall fólks 67 ára og eldra af mannfjölda hækki úr 12% í 19% árið 2040 og verði aldraðir þá orðnir um 76.000 talsins. Árið 2060 er gert ráð fyrir að þetta hlutfall verði orðið 22% eða um 97.000 manns. Þá er áætlað að frá árinu 2050 muni fólk á vinnualdri (skilgreint á aldursbilinu 20–65 ára) þurfa að framfleyta hlutfallslega fleira eldra fólki en yngra, andstætt því sem nú er. Þannig verða hlutfallslega færri á vinnumarkaði til að standa undir velferðarsamfélaginu. Þeim ráðstöfunum sem gripið hefur verið til hér á landi og verið er að þróa er ætlað að bregðast við fyrirsjáanlegum auknum útgjöldum almannatrygginga vegna þessarar þróunar og að stuðla að því að almannatryggingakerfið verði í stakk búið til að tryggja áfram lágmarksframfærslu ellilífeyrisþega svo að ekki þurfi að koma til þess að draga úr stuðningi ríkisins við aldraða eða hækka skatta.

Þá er það áskorun í málaflokkunum og í samræmi við stefnu stjórnvalda að lífeyriskerfið sé einfalt og gagnsætt og þar með notendavænt. Það auðveldar borgurunum að þekkja rétt sinn ef kerfið er einfalt. Hagsmunir borgaranna eru fólgnir í því að réttur þeirra sé fyrirsjáanlegur og að þeir geti á einfaldan hátt reiknað út réttindi sín í almannatryggingum. Mikill árangur hefur náðst hvað þetta varðar með áðurnefndum lagabreytingum auk þess sem breytingarnar hafa leitt til þess að samspil tekna ellilífeyrisþega og ellilífeyris er með þeim hætti að hvati til virkrar þátttöku á vinnumarkaði er nú til staðar. Fjölgun innflytjenda sem ekki hafa áunnið sér rétt til lífeyris í fyrra búsetu- eða starfslandi af einhverjum ástæðum er

áhættuþáttur. Leita þarf leiða til að auka stuðning við þann hóp eldri borgara sem ekki hefur áunnið sér full réttindi í almannatryggingum hér á landi þar sem búseta þeirra er of stutt, til dæmis innflytjenda, og tryggja þannig framfærslu þeirra.

Þjónusta við aldraða og aðrar greiðslur. Góð heilsa er forsenda fyrir virkni aldraðra á vinnumarkaði og í annarri þjóðfélagsþátttöku. Tryggja þarf endurhæfingu aldraðra einstaklinga í heimahúsum nægilega snemma til að fyrirbyggja færnitap og gera þeim kleift að búa sem lengst á eigin heimili. Mikilvægt er einnig að styðja við verkefni sem lúta að því að auka virkni og þátttöku aldraðra í eflingu eigin heilbrigðis. Nýting ýmiss konar tæknilausna og nýsköpunar við framkvæmd þjónustunnar, m.a. til að viðhalda og auka færni aldraðra, getur aukið líkur á því að þeir geti búið lengur heima og þurfi síður að dvelja á hjúkrunarheimilum.

Í lögum um málefni aldraðra segir að leitast skuli við að skipuleggja og samhæfa heilbrigðis- og félagslega þætti heimaþjónustunnar með velferð og þarfir hins aldraða að leiðarljósi og að veita skuli þjónustu um kvöld, nætur og helgar gerist þess þörf. Þarfir aldraðra eru flóknari en annarra aldurshópa og langvinnir sjúkdómar kalla á samfellda langtímaþjónustu. Samþætting þjónustu, þar sem mismunandi fagstéttir koma við sögu, sem og ólaunaðir umönnunaraðilar, er því mikilvæg. Með samþættingu þjónustunnar er hægt að auka gæði hennar, lífsgæði og ánægju notenda og skilvirkni þjónustukerfisins.

Umfjöllun um málefnasviðið út frá kynja- og jafnréttissjónarmiðum

Ákvarðanir um málefni aldraðra hafa mikil kynja- og jafnréttisáhrif en þrír málaflokkar (24.2., 25.1 og 28.1) eiga það sameiginlegt að meta þörf aldraðra einstaklinga fyrir þjónustu. Kynin virðast metin með misjöfnum hætti þegar kemur að þörf fyrir þjónustu og horft er til félagslegra aðstæðna einstaklinga við heilsufarsmat. Ráða má af fyrirliggjandi gögnum að matsaðilar horfi til aðstoðar aðstandenda þegar þörf fyrir þjónustu er metin og þá fremur aðstoðar kvenna en karla. Sem dæmi má nefna að konur virðast vera metnar í meiri þörf fyrir þjónustu í formi heimahjúkrunar en karlar þegar um fólk í sambúð/hjúskap er að ræða, sem bendir til þess að aðstoð kvenna á heimilum sé fremur talin minnka þörf fyrir heilbrigðisþjónustu en aðstoð karla í sömu aðstæðum. Brýnt er að gögnum um mat á þjónustuþörf aldraðra sé safnað með samræmdum hætti í fyrrgreindum málaflokkum svo að hægt verði að tryggja samræmi í mati á þjónustuþörf karla og kvenna.

3. FRAMTÍÐARSÝN OG MEGINMARKMIÐ

Framtíðarsýn málefnasviðsins er að aldraðir njóti fullra lífsgæða á efri árum og geti framfleytt sér sjálfir með tekjum sínum, einkum úr lífeyrissjóðum og/eða með vinnu. Þeir sem geta það ekki fái greiddar sér til framfærslu bætur frá almannatryggingum í samræmi við lögbundin réttindi, auk annars stuðnings opinberra aðila. Með greiðslum, þjónustu og stuðningi opinberra aðila verði öldruðum gert kleift að framfleyta sér og lifa sjálfstæðu lífi.

Meginmarkmið málefnasviðsins er að aldraðir fái viðeigandi stuðning og einstaklingsmiðaða þjónustu á réttu þjónustustigi til að geta búið sem lengst á eigin heimili og að þeim öldruðum sem þess þurfa verði tryggðar bætur sér til framfærslu. Með því móti verði stuðlað að því að aldraðir geti framfleytt sér sjálfir og lifað sjálfstæðu lífi.

Í því skyni að tryggja að meginmarkmiðum verði náð er lögð áhersla á að atvinnuþátttaka aldraðra verði aukin og að innleiddur verði sveigjanleiki við starfslok. Einnig er mikilvægt að leita leiða til að bæta stöðu aldraðra einstaklinga sem búa á Íslandi en eiga lítil réttindi í almannatryggingum hér á landi vegna búsetu erlendis, t.d. innflytjenda. Enn fremur verði lögð áhersla á að aldraðir fái einstaklingsmiðaða þjónustu til að gera þeim kleift að búa sem lengst á eigin heimili.

4. MARKMIÐ, MÆLIKVARÐAR OG AÐGERÐIR

Bætur samkvæmt lögum um almannatryggingar, lífeyrir aldraðra.

Þrjú markmið hafa verið sérstaklega skilgreind fyrir málaflokkinn.

1. **Auka atvinnuþátttöku aldraðra og innleiða aukna möguleika á sveigjanlegum starfslokum.** Mikilvægt er að auka atvinnuþátttöku aldraðra og með því móti að stuðla að því að aldraðir fresti töku lífeyris frá almannatryggingum. Aldraðir á vinnumarkaði eru verðmætt vinnuafl sem býr yfir mikilli reynslu og þekkingu. Þá sýna rannsóknir að aldraðir sem stunda vinnu séu almennt heilsuhraustari og njóti meiri lífsgæða en aðrir aldraðir. Sveigjanleg starfslok hafa verið lögfest í almannatryggingum en mikilvægt er að vel verði staðið að kynningu og innleiðingu þeirra í því skyni að aldraðir verði lengur á vinnumarkaði.
2. **Hækka heildartekjur ellilífeyrisþega.** Mikilvægt er að aldraðir hafi sem hæstar ráðstöfunartekjur þannig að þeir geti lifað sjálfstæðu lífi og þurfi síður á lífeyri almannatrygginga að halda vegna framfærslu sinnar. Lífeyrisgreiðslur aldraðra frá lífeyrissjóðakerfinu hafa aukist á undanförnum árum og munu halda áfram að gera það eftir því sem atvinnutengda lífeyrissjóðakerfið þroskast. Þá hefur séreignarsparnaður rutt sér til rúms á sama tíma og stefnt er að því að auka hlut séreignarlífeyrissparnaðar í ráðstöfunartekjum aldraðra. Einnig er mikilvægt að aldraðir hafi tækifæri til þátttöku á vinnumarkaði og geti þannig aflað sér aukinna ráðstöfunartekna með vinnu eftir vilja og getu hvers og eins.
3. **Aukin samræming við mat á þjónustuþörf aldraðra einstaklinga og endurhæfingu í heimahúsum.** Notkun sama mælitækis í félagslegri heimaþjónustu og heimahjúkrun eykur líkur á samfellu og samþættingu félagslegrar heimaþjónustu og heimahjúkrunar. RAI-upphafsmat[8] er styttri útgáfa af RAI-HC mælitækinu fyrir heimaþjónustu. Í ársbyrjun 2016 var tekin ákvörðun um notkun þessarar styttri útgáfu við mat á þörf fyrir heimahjúkrun á öllu landinu. Innleiðing á RAI-upphafsmati í heimahjúkrun er langt komin og mikilvægt að innleiða á sama tíma þetta matstæki í félagslega heimaþjónustu til að mat á þjónustuþörf einstaklinga verði byggt á heildstæðu, formlegu, samræmdu mati. Notkun mælitækisins getur tryggt réttláta forgangsröðun, með því kemst á jafnræði í aðgengi að þjónustu milli íbúa í ólíkum landshlutum og tryggt verður að umfang þjónustu sé í samræmi við þörf.

Nr.	Markmið	Mælikvarðar	Staða 2017	Viðmið 2019	Viðmið 2023
1	Auka atvinnuþátttöku aldraðra og innleiða aukna möguleika á sveigjanlegum starfslokum.	Hlutfall aldraðra sem fresta töku lífeyris.	49,7 % (67 ára), 17,4% (70 ára).	55% (67 ára), 19% (70 ára).	60% (67 ára), 20% (70 ára).
		Hlutfall ellilífeyrisþega með atvinnutekjur.	13,2%	18%	22%
2	Hækka heildartekjur ellilífeyrisþega.	Hlutfall ellilífeyrisþega sem fá greiðslur frá Tryggingastofnun ríkisins af íbúafjölda 67 ára og eldri.	73,5%	72%	68%
3	Aukin samræming við mat á þjónustuþörf aldraðra einstaklinga	Hlutfall félagsþjónustu-svæða sem hafa innleitt RAI-upphafsmat í	23%	32%	100%

[8] Raunverulegur aðbúnaður íbúa (RAI).

	og endurhæfingu í heimahúsum	félagslega heimaþjónustu.			
		Fjöldi sveitarfélaga sem bjóða upp á endurhæfingu í heimahúsi.	1	3	20

Nr.	Tengist markmiði nr.	Aðgerð	Tímaáætlun	Kostnaður	Ábyrgðaraðili
1	1	Hvetja aldraða til að stunda vinnu og kynna betur möguleika þeirra á sveigjanlegum starfslokum.	2018–2023		VEL og Tryggingastofnun
2	2	Stuðla að aukinni atvinnuþátttöku aldraðra og hvetja almenning til aukins séreignarlífeyrissparnaðar.	2018–2023		VEL og FJR
3	3	Innleiðing á RAI-upphafsmati í félagslegri heimaþjónustu á öllu landinu.	2018–2023		VEL
4	3	Tilraunaverkefni um endurhæfingu í heimahúsi.	2018–2023		VEL
5	3	Sett gæðaviðmið um þjónustu við aldraða.	2018–2020		Gæða- og eftirlitsstofnun félagsþjónustu
6	3	Öflun gagna svo að hægt verði að meta áhrif á mati á þjónustuþörf á mismunandi stöðu kynja.	2019–2020		VEL

Bætur samkvæmt lögum um félagslega aðstoð, öldrun.

Eðli málaflokksins er með þeim hætti að ekki verður fjallað um markmið og aðgerðir varðandi starfsemi hans.

Þjónusta við aldraða og aðrar greiðslur, ótaldar.

Eðli málaflokksins er með þeim hætti að ekki verður fjallað um markmið og aðgerðir varðandi starfsemi hans.

5. FJÁRMÖGNUN

Töluleg umfjöllun um útgjaldaramma málefnasviðsins næstu fimm ára.

Útgjaldarammi í m.kr.	Áætlun 2019	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023
28 Málefni aldraðra	**78.531**	**80.881**	**83.301**	**85.793**	**88.361**