



Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Alþingi ¹²⁷
Erindi nr. P 127/2001
komudagur 5.3.2002

Reykjavík, 1. mars 2002
ÁBS/IKP/RMG/UBÓ/KSG/015/02

Efni: Frumvarp til laga um breytingu á lögum um almannatryggingar o.fl., 359. mál, tekjuhugtak, bótaútreikningur o.fl.

Vísað er til bréfs heilbrigðis- og trygginganefndar Alþingis frá 7. febrúar 2002 þar sem óskað er eftir umsögn Tryggingastofnunar ríkisins um frumvarp til laga um breytingu á lögum um almannatryggingar, lögum um félagslega aðstoð, lögum um málefni aldraðra, lögum um heilbrigðisþjónustu og sóttvarnalögum, 359. mál, tekjuhugtak, bótaútreikningur o.fl.

1. Almenn

Tryggingastofnun er sammála þeirri breyttu aðferðafræði sem frumvarpið gerir ráð fyrir varðandi bráðabirgðaákvörðun og uppgjör bóta lífeyristrygginga og kostnaðarþátttöku vistmanna á dvalar- og hjúkrunarheimilum. Þetta er að áliti Tryggingastofnunar eina aðferðin sem tryggir jafnræði borgaranna við bótaákvörðun og greiðsluþátttöku vistmanna á stofnunum.

Hins vegar er rétt að benda á að frumvarpið felur í sér grundvallarbreytingu á stórum hluta af starfsemi stofnunarinnar. Ný aðferðafræði gerir aðrar og meiri kröfur til starfseminnar og starfsmanna. Hún verður ekki tekin upp nema með verulegum breytingum á tölvukosti og hugbúnaði og ákveðinni viðbót við starfsmannafjölda.

Nýja aðferðafræðin snertir m.a. alla þætti í starfsemi lífeyristrygginga, þ.e. upplýsingaöflun frá og miðlun til viðskiptamanna, útreikniferli bóta, þ.e. áætlun árstekna, endurskoðun áætlunar innan ársins og uppgjör bótagreiðslna þegar skattframtal liggur fyrir.

Hér er um nýtt og nokkuð flókið ferli að ræða sem krefst nýrrar hugsunar við framkvæmd lífeyristrygginga. Þá er það álit Tryggingastofnunar að til staðar þurfi að vera reglugerðarheimild til að kveða nánar á um ýmis atriði sem tengjast nýrri aðferðafræði. Í þessu sambandi má t.d. benda á eftirfarandi atriði:

- Hvernig á að standa að upphaflegri áætlun tekna almanaksárs? Á t.d. að bjóða bótaþega að gera athugasemdir við áætlun Tryggingastofnunar um árstekjur? Þarf ekki að upplýsa bótaþega mánaðarlega um þau tekjuviðmið sem bótagreiðslur byggja á?
- Hvernig á að meta í tekjuviðmiðun atriði eins og fjármagnstekjur, reiknað endurgjald, söluhagnað og fleira sem ekki er staðgreiðsluskýlt og þar af leiðandi liggja ekki fyrir upplýsingar um fyrr en níu mánuðum eftir lok árs?

Þetta eru þættir sem sveiflast gjarnan nokkuð til á milli ára og því ekki alltaf nákvæmt að nota fjárhæðir af síðasta skattframtali.

- Hversu oft á að endurskoða tekjugrunn bóta innan árs? Á að gera það í hverjum mánuði, á tveggja mánaða fresti eða sjaldnar? Hvernig á þessi endurskoðun að fara fram, þ.e. á að breyta bótafjárhæð við hverja endurskoðun eða þegar uppsafnaður mismunur hefur náð tiltekinni fjárhæð eða eingöngu þegar skattframtal liggur fyrir? Hvernig á að standa að tilkynningum til viðskiptavina um þessi atriði?

Ákveðins ósamræmis virðist gæta í hugsun frumvarpsins varðandi vaxtagreiðslur þar sem gengið er út frá því að Tryggingastofnun skuli hafa ákveðið frumkvæði að greiðslu bóta, þ.e. vakta það hverjir eigi að fá bætur og hvenær og koma þannig í veg fyrir að vexti þurfi að greiða. Þessi hugsun virðist vera til staðar án þess að breytt sé öðrum atriðum í lögunum, svo sem því er snýr að skyldu til að sækja um bætur og heimildum stofnunarinnar til að afla nauðsynlegra upplýsinga til að geta ákvarðað um bótarétt.

Tryggingastofnun gerir verulega fyrirvara við það fyrirkomulag sem gert er ráð fyrir varðandi greiðslu vaxta vegna vangreiddra bóta. Stofnunin leggst eindregið gegn því að ákvæði 19. gr. frumvarpsins um vexti verði samþykkt eins og það liggur fyrir. Myndi það valda verulegum vandkvæðum við afgreiðslu mála og stórauknum kostnaði án þess að séð verði að sanngirnirök krefjist þess. Breyting þessi þarfnast sérstakrar umfjöllunar óháð efnisatriðum þessa frumvarps að öðru leyti.

Það skal ítrekað að ný aðferðafræði mun krefjast nýrrar hugsunar, nýrra tölvukerfa og/eða breytinga á núverandi kerfum sem og nýrra starfsmanna og þar með aukins kostnaðar. Mjög erfitt er á þessu stigi að meta þennan kostnað en reikna má með ákveðinni tvískiptingu hans. Annars vegar er um að ræða upphafskostnað við að koma breytingum á, þ.e. nýsmíði og breyting tölvukerfa og aukning í álagi á starfsemi. Hins vegar er um að ræða viðvarandi kostnað vegna reksturs tölvukerfa og starfsemi í tengslum við nýja aðferðafræði. Tryggingastofnun metur upphafskostnað á bilinu 15-30 milljónir á ársgrundvelli og viðvarandi árlegan kostnaðarauka á bilinu 15-20 milljónir. Þá er og rétt að benda á að brýnt er að hefja undirbúning sem allra fyrst og að gera þarf ráð fyrir fjárveitingum til stofnunarinnar þegar á yfirstandandi ári.

Stofnunin hefur athugasemdir við gildistökuákvæði frumvarpsins og telur gildistöku tíma ákvæða er snerta útreikning bóta og ákvörðun greiðsluþátttöku á dvalarheimilum á grundvelli tekna ekki geta komið til framkvæmda við álagningu opinberra gjalda á árinu 2003 á tekjur ársins 2002. Eðlilegra að miða gildistöku þessa ákvæðis við álagningu opinberra gjalda 2004 og tekjur ársins 2003. Hið sama gildir um nýtt tekjuhugtak, þ.e. að það taki gildi 1. janúar 2003. Enn fremur væri raunhæfari dagsetning varðandi gildistöku vaxtaákvæðis 1. janúar 2004 vegna þeirra umfangsmiklu breytinga á kerfum sem sú breyting myndi krefjast.

2. Lög um almannatryggingar

Um 2. gr.

Tekjuhugtak

Tryggingastofnun telur brýnt að tekjur séu vel skilgreindar. Óheppilegt er að nota eingöngu orðið „tekjur“. Tekjutegundir eru fjölmargar og hafa mismunandi vægi gagnvart einstökum bótaflokkum. Sömuleiðis tengjast tekjutegundum frádráttarliðir sem taka þarf afstöðu til hvernig fara á með.

Tryggingastofnun telur rétt að tekjuhugtak almannatryggingalaga sé sem mest í samræmi við ákvæði skattalaga. Það hefur tvímælalaust þá kosti að sundurgreining tekjutegunda hjá skattyfirvöldum hentar við útreikning bóta hjá Tryggingastofnun. Sérstaklega þarf að huga að ýmsum frestunarheimildum skattalaga, svo sem vegna innlausnar tekna, söluhagnaðar og fleira. Þetta er mikilvægt atriði með tilliti til uppgjör bóta á grundvelli skattframtals.

Tekjur af atvinnu

Skilgreina mætti betur tekjur af atvinnu, sbr. A-lið 7. gr. laga nr. 75/1981. Í ákveðnum tilfellum getur verið um tiltekinn vafa að ræða varðandi það hvað átt sé við með hugtakinu atvinnutekjur. Hvernig á til dæmis að fara með dagpeningagreiðslur umfram viðmiðunarfjárhæðir ríkisskattstjóra og ökutækjastyrk sem ekki er færður frádráttur á móti? Óljóst er hvort þetta eigi að teljast tekjur af atvinnu eða ekki.

Breytingar á frítekjumörkum

Huga þarf að breytingum á núverandi fyrirkomulagi við ákvörðun frítekjumarka. Núverandi fyrirkomulag er byggt á upphaflegri framkvæmd almannatryggingalaga sem miðast við að ný tekjuviðmiðun sé tekin upp í september að liðnu tekjuári. Breyting frítekjumarka virðist hafa tekið mið af launaþróun milli ára. Til dæmis voru frítekjumörk hækkuð í september 2001 sem nemur hækkun launavísitölu á milli árana 1999 og 2000. Á þeim tímapunkti var farið að miða við tekjur ársins 2000 við útreikning bóta. Þetta er væntanlega gert til þess að bætur rými ekki í hvert sinn sem tekin er inn ný tekjuviðmiðun.

Ný aðferð við ákvörðun og uppgjör bóta hefur áhrif á þetta fyrirkomulag. Illmögulegt er að hafa tvenn frítekjumörk á almanaksári eins og mun gerast að óbreyttu. Því þarf að huga að nýrri útfærslu á frítekjumörkum þannig að um eitt frítekjumark á almanaksári verði að ræða sem verði ákveðið fyrir 1. janúar ár hvert. Þetta telur Tryggingastofnun að þurfi að útfæra nánar eins og fram kemur í inngangskafila umsagnar þessarar.

Nýjar umsóknir

Huga þarf sérstaklega að framkvæmd mála þegar ný umsókn um bætur berst. Frumvarpið kveður á um að í þeim tilvikum skuli tekjur áætlaðar og gerðar upp með sama hætti og hjá öðrum bótaþegum. Tryggingastofnun telur að ekki sé nægjanlega skýrt kveðið á um framkvæmdina í þessum tilvikum. Núverandi framkvæmd er með þeim hætti að nýr viðskiptamaður gerir sérstaka yfirlýsingu um það hverjar hann telur að tekjur sínar verði frá umsóknardegi og eru bætur miðaðar við þá yfirlýsingu. Ekki virðist liggja fyrir samkvæmt þessu ákvæði hvort byggja eigi á óbreyttu fyrirkomulagi þannig að tekjur fram að umsóknardegi hafi ekki áhrif á bótagreiðslur eða hvort taka eigi upp það fyrirkomulag að miða við áætlaðar árstekjur. Verði valið að byggja á

óbreyttu fyrirkomulagi þá munu koma upp ýmis vandamál sem tengjast tímasetningu tekna utan staðgreiðslu, svo sem fjármagnstekna. Ljóst er að ekki verður að öllu leyti hægt að staðsetja þessar tekjur í tíma á grundvelli upplýsinga af skattframtali, þ.e. hvort þær hafa fallið til fyrir eða eftir umsóknardag.

Samvinna við skattfyrvöld

Fyrir liggur að Tryggingastofnun mun þurfa að eiga gott samstarf við skattfyrvöld og þá sérstaklega embætti ríkisskattstjóra. Leysa þarf úr ýmsum málum sem tengjast meðferð leiðréttinga vegna eldri ára og með hvaða hætti væntanlegt uppgjör á bótum tengist álagningu opinberra gjalda.

Fyrirhafnarminnst væri að framkvæma væntanlegt uppgjör á bótagreiðslum í tengslum við álagningu opinberra gjalda. Það krefðist þess að Tryggingastofnun fengi upplýsingar um endanlegar tekjur/eignir bótaþega á þeim tímapunkti þegar allar forsendur álagningar liggja fyrir en áður en álagning hefur farið fram. Að fengnum þeim upplýsingum myndi stofnunin endurreikna bótarétt ársins og kæmi nýjum upplýsingum til skattfyrvalda sem myndu byggja álagningu og útreikning opinberra gjalda á endanlegum bótafjárhæðum.

Ef Tryggingastofnun framkvæmdi uppgjör ekki fyrr en eftir að álagning opinberra gjalda lægi fyrir þá þyrfti að upplýsa skattfyrvöld um breyttar bótafjárhæðir liðins árs. Skattfyrvöld þyrftu þá að taka upp skattframtöl viðkomandi aðila og endurreikna opinber gjöld þeirra. Með því að framkvæma uppgjör bóta fyrir álagningu virðist því mega koma í veg fyrir margháttaðar og fyrirhafnarmiklar leiðréttingar hjá skattfyrvöldum.

Um 5. gr.

Tryggingastofnun telur að huga þurfi að því hvort greiðsla örorkustyrks eigi fremur heima í lögum um félagslega aðstoð. Til dæmis hafa greiðslur vegna verulegs aukakostnaðar vegna örorku fremur einkenni félagslegrar aðstoðar en lífeyrstrygginga. Hvað varðar viðbót við örorkustyrk til þeirra sem hafa börn innan 18 ára aldurs á framfæri sínu má spyrja hvort sömu skilyrði og gilda varðandi greiðslu barnalífeyris samkvæmt 14. gr. laganna eigi við. Tryggingastofnun telur að það væri heppilegra að kveða skýrt á um það.

Um 9. gr.

Tryggingastofnun telur þá breytingu sem lögð er til á 1. mgr. 22. gr. almannatryggingalaga vera brýna og til þess fallna að eyða ákveðinni óvissu sem skapast hefur varðandi skilgreiningu hugtaksins slyss í skilningi almannatryggingalaga á síðustu misserum. Skilgreining 9. gr. frumvarpsins er í samræmi við framkvæmd Tryggingastofnunar um árabíl og skilgreiningar fræðimanna á sviði tryggingaréttar.

Um 10. gr.

Í frumvarpinu er lagt til að auk iðnnema verði einnig namar í heilbrigðisgreinum og raunvísindum tryggðir þegar þeir sinna verklegu námi. Hér vaknar sú spurning hvort ekki sé ástæðulaust að tilgreina sérstaka hópa og einfaldlega slysatryggja í staðinn alla nemendur í viðurkenndu framhaldsnámi þegar þeir sinna ólaunuðu verklegu námi.

Á fundi tryggingaráðs þann 18. janúar síðastliðinn kom slysaftrygging námsmanna til umræðu. Tryggingaráð samþykkti eftirfarandi bókun:

„Fram hefur komið í fjölmiðlum að fyrirhugað mun vera að leggja fram lagafrumvarp sem kveður á um slysaftryggingu háskólanema o.fl. samkvæmt lögum um almannaftryggingar. Í ljósi þeirrar mismununar sem á sér stað milli slysaftryggðra einstaklinga annars vegar og sjúkratryggðra hins vegar, slysaftryggðum í hag, hefur tryggingaráð um langa hríð leitað eftir því að sem flestar slysaftryggingar flyttust frá TR eða a.m.k. að greitt verði iðgjald fyrir þær svo kostnaður af þeim verði sýnilegur.

Sú skoðun er útbreidd og furðu lífseig, að viðfangsefni sem TR eru falin, kosti nánast ekkert hvorki í bótagreiðslum né umsjónarkostnaði. Samþykkt að senda heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytinu erindi vegna málsins og kanna hvort ráðuneytið væri ekki reiðubúið að beita sér fyrir því að slysaftrygging þessi verði frekar keypt af slysaftryggingarfélagum heldur en að leggja hana á TR. Gæti ríkið tekið að sér að sjá um iðgjaldgreiðsluna fyrst það hyggst bera þennan kostnað hvort sem er, í gegnum TR.”

Um 13. gr.

Í lokamálsgrein 31. gr. almannaftryggingalaga er kveðið á um iðgjald vegna slysaftryggingar sjómanna. Slysaftrygging þessi er sérstök viðbótartrygging sem kveðið er á um í 63. gr. almannaftryggingalaga en er ekki hluti af slysaftryggingum samkvæmt III. kafla laganna. Því væri eðlilegra að staðsetja iðgjaldaákvæðið í 63. gr. laganna en í 31. gr.

Um 14. gr.

Í frumvarpinu er lagt til að við 33. gr. bætist ný málsgrein þess efnis að heimilt sé að setja *reglugerð* um nánari framkvæmd ákvæðisins, án þess að nánar sé tilgreint við hvaða efnisatriði ákvæðisins er átt. Í 33. gr. segir hins vegar á nokkrum stöðum að *tryggingaráð* skuli setja reglur um framkvæmd ákvæðisins og það er því ljóst að þessi ákvæði stangast á. Um er að ræða atriði sem oft þarf að breyta, eins og t.d. reglur um hjálpartæki, og er því mun liprara að kveða á um slík atriði í reglum tryggingaráðs heldur en reglugerð. Hefur það verið svo um árabíl og sú framkvæmd gefist einstaklega vel.

Því er lagt til að ákvæðið orðist svo: „Heimilt er að setja reglugerð um nánari framkvæmd á h-lið 1. mgr.”, enda mun ákvæði það sem lagt er til að bætist við 1. mgr. 33. gr. samkvæmt a-lið 14. gr. frumvarpsins verða h-liður 1. mgr. 33. gr. (kostnaður við meðferð húðsjúkdóma).

Um 16. gr.

Vistunarmál

Að mati Tryggingastofnunar kemur ekki nægjanlega skýrt fram í texta frumvarpsins hvað felst í þessum breytingum. Skilningur stofnunarinnar er sá að núverandi fyrirkomulag um greiðslur til hjúkrunarheimila og dvalarheimila verði samræmt þannig að greiðslur falli niður til vistmanna eftir tiltekinn tíma á stofnun, hvort sem um er að ræða hjúkrunar- eða dvalarheimili. Þegar tekjur vistmanna duga ekki til að greiða dvöl þeirra að fullu greiði Tryggingastofnun hjúkrunar- eða dvalarheimili vistunarframlag. Hvað hjúkrunarheimili varðar þá er um að ræða óbreytta tilhögun en hvað varðar dvalarheimili er um að ræða greiðslu vistunarframlags sem kemur í stað

einstaklingsbóta og dvalarheimilisuppbótar. Þessi skilningur kemur skýrt fram í athugasemdum við a-lið 28. gr frumvarpsins en ekki jafnskýrt í texta frumvarpsins.

Upplýsingaskylda hjúkrunarstofnana og vistheimila

Tryggingastofnun er hlynnt sérstöku ákvæði í frumvarpinu um að sjúkrahús og stofnanir skuli mánaðarlega senda stofnuninni upplýsingar um vistun. Hins vegar mætti bæta því við að þær skuli vera í því formi sem Tryggingastofnun ákveður. Þetta er sérstaklega mikilvægt vegna þess að það hefur verið ákveðnum vandkvæðum bundið að fá þessar upplýsingar frá stofnunum á ásættanlegu formi.

Vasapeningar

Tryggingastofnun vill benda á að full ástæða virðist til þess að taka til endurskoðunar ákvæði um greiðslu stofnunarinnar á vasapeningum þegar vistmaður dvelst tímabundið utan stofnunar án þess að útskrifast. Hér er um að ræða atriði sem Tryggingastofnun á erfitt með að fylgjast með. Öll rök virðast hníga að því að eðlilegt sé að stofnanir greiði þessa vasapeninga sjálfar þar sem þær fá fulla greiðslu frá vistmanni og/eða Tryggingastofnun á meðan á tímabundinni dvöl utan stofnunar stendur. Gera má ráð fyrir að stofnanir spari ákveðinn breytilegan kostnað á meðan vistmaður dvelst utan stofnunar. Núverandi fyrirkomulag á tilkynningum um dvöl utan stofnunar og greiðsla Tryggingastofnunar á vasapeningum flækir óþarflega upplýsingamiðlun á milli þessara stofnana.

Um 17. gr.

Umsóknir

Í frumvarpinu er lögð til breyting á 47. gr. laganna þar sem m.a. er fjallað um hvaða bætur skuli sækja um til Tryggingastofnunar. Í 33. gr. laganna kemur jafnframt fram að afla skuli greiðsluheimildar frá Tryggingastofnun fyrirfram. Tryggingastofnun telur eðlilegra að í lögnum komi fram ein meginregla um hvernig staðið sé að umsóknum um bætur en síðan hafi tryggingaráð heimild til að víkja frá þeirri meginreglu. Tryggingastofnun leggur til að í 3. mgr. 33. gr. laganna verði fellt út ákvæðið um að afla skuli greiðsluheimildar frá Tryggingastofnun fyrirfram. Þá verði 1. málsl. 1. mgr. 47. gr. svohljóðandi: „Sækja skal um allar bætur frá Tryggingastofnun ríkisins, svo og greiðslur skv. 59. gr. Tryggingaráði er heimilt að setja reglur um að sækja skuli um ákveðnar bætur fyrirfram. Þá er tryggingaráði heimilt að setja reglur um að ekki þurfi að sækja um tilteknar bætur.”

Tryggingastofnun vill koma því á framfæri að ekki sé endilega rétt stefna að sækja þurfi um allar bætur og telur að full rök geti verið fyrir því að ekki þurfi að krefjast umsókna um tilteknar bætur. Eðlilegt geti verið að Tryggingastofnun ákvarði viðskiptavinum réttmætar bætur án umsókna enda hafi stofnunin fullnægjandi aðgang að upplýsingum um tekjur og aðrar forsendur bóta. Hér má huga að samspili þess að sækja skuli um allar bætur og hins vegar þess að Tryggingastofnun skuli kynna sér aðstæður bótaþega til hlítar og upplýsa hann um sinn ýtrasta rétt, sbr. 4. mgr. 47. gr. almannatryggingalaga. Í þessu felst ákveðin þversögn. Einnig verður að gera ráð fyrir því að ekki séu allir bótaþegar í stakk búnir til að bregðast við ábendingum Tryggingastofnunar um hugsanlegan bótarétt.

Heimildir til upplýsingaöflunar

Tryggingastofnun gerir athugasemdir við það að heimildir til upplýsingaöflunar virðast eingöngu bundnar við það að afla upplýsinga um tekjur. Bótaákvörðun byggir

á fleiru en tekjum, svo sem eignum, búsetu og hjúskaparstöðu. Þá hafa heimilisaðstæður áhrif á grundvöll bótaréttar, sbr. t.d. 10. mgr. 17. gr. almannatryggingalaga þar sem hugtakið sambýli er skilgreint m.a. af því hvort viðkomandi njóti fjárhagslegs hagræðis af sambýli við aðra eða hafi sameiginlega aðstöðu varðandi fæði eða húsnæði.

Tryggingastofnun telur ekki ástæðu til þess að hafa tæmandi upptalningu á þeim aðilum sem henni er heimilt að afla upplýsinga hjá. Inn í þessa upptalningu vantar til dæmis aðila eins og dvalar- og vistheimili, sjúkrasjóði verkalýðsfélaga og fleiri. Eðlilegra sé að stofnuninni verði veitt heimild til þess að afla nauðsynlegra upplýsinga hjá viðeigandi aðilum.

Fram kemur í frumvarpinu að telji umsækjandi upplýsingar frá skattyfirvöldum eða öðrum um tekjur sínar ekki réttar þá geti hann lagt fram gögn því til staðfestingar. Þetta telur Tryggingastofnun að orða megi betur. Umsækjandi á ekki að geta lagt fyrir stofnunina aðrar upplýsingar um tekjur en hann hefur þegar lagt fyrir skattyfirvöld. Leiðréttingu ætti því að koma á framfæri við skattyfirvöld en ekki Tryggingastofnun. Þetta ætti hins vegar við þegar umsækjandi telur að þær tekjuupplýsingar sem Tryggingastofnun byggir á við áætlun bóta gefi ekki rétta vísbendingu um væntanlegar árstekjur sínar. Í þeim tilfellum geti hann lagt fram nýjar upplýsingar um breytingar á tekjum sem hafi áhrif á bætur. Hér má t.d. nefna launaseðla, starfslokavottorð og staðfestingu lífeyrissjóðs eða annarra aðila.

Um 18. gr.

Tryggingastofnun telur að þetta ákvæði þyrfti að umorða. Tillaga stofnunarinnar er eftirfarandi: „Tryggingastofnun ríkisins gefur út örorkuskírteini til þeirra sem uppfylla skilyrði 1. mgr. 12. gr. og eru jafnframt sjúkratryggðir hér á landi.”

Að óbreyttu orðalagi mætti halda því fram að þeir sem ekki eiga rétt á örorkulífeyri vegna skamms búsetutíma hér á landi eigi samt sem áður rétt á því að fá örorkumat og örorkuskírteini sem veitir rétt til lækniþjónustu, lyfja o.fl. gegn mun lægra gjaldi en sjúkratryggðir greiða almennt.

Um 19. gr.

Endurkröfur

Almennt séð er rétt að benda á að takmarkanir á heimildum Tryggingastofnunar til innheimtu á ofgreiddum bótum munu leiða til útgjaldaauka.

Í þeim tilvikum þar sem aðili fær áframhaldandi greiðslur frá Tryggingastofnun er skuldajöfnun meginreglan. Hins vegar er stofnuninni ekki ljóst hvers vegna lögð er til sú breyting að gerður verði greinarmunur á tekjutengdum bótum og öðrum bótum. Engar skýringar er að finna á þessari breytingu í greinargerð með frumvarpinu. Ekki eru sjáanleg nein rök fyrir því að einungis sé heimilt að skuldajafna tekjutengdum bótum á móti öðrum tekjutengdum bótum. Einnig er óljóst hvað átt er við með tekjutengdum bótum. Er þar átt við bætur þar sem fjárhæð ræðst af tekjum (t.d. tekjutrygging) eða bætur sem ráðast algerlega af því hvort umsækjandi hefur tekjur eða ekki (t.d. sjúkradagpeningar)? Strangt til tekið má segja að flestar bætur almannatrygginga séu tekjutengdar eða háðar tekjum.

Í þeim tilvikum þar sem bótaþegi fær ekki áframhaldandi greiðslur þarf að innheimta ofgreiðslur. Rétt er að benda á að orðalagið „endurkröfurétt eftir almennum reglum” gefur litla vísbendingu um heimildir til endurkröfu bóta og skuldajöfnunarheimildir. Æskilegt væri að fá hér skýrara ákvæði um þessa tegund innheimtu þar sem m.a. verði tekið á fyringu krafna og skuldajöfnunarheimildum, t.d. milli hjóna og milli bótaflokka.

Vextir

Í frumvarpinu er lagt til það nýmæli að vextir verði greiddir á vangreiddar bætur. Athygli vekur að það á einnig að gera þó svo að umsækjandi hafi dregið að sækja um bætur. Í greinargerð kemur fram að vextir skuli reiknast frá þeim degi sem skilyrði til bóta eru uppfyllt og að með vangreiðslu bóta sé átt við bætur sem bótaþegi átti rétt á, jafnvel þótt umsókn og fullnægjandi gögn liggi ekki fyrir. Að mati Tryggingastofnunar þyrfti þetta að koma skýrt fram í lagatextanum, en hann er óljós að þessu leyti. Einnig er ekki að öllu leyti ljóst hvaða þýðingu tilvísun í 48. gr. hefur.

Þetta ákvæði mun leiða til umfangsmikilla vaxtagreiðslna og ljóst er að útilokað virðist annað en að vextir verði greiddir vegna hveðrar einustu umsóknar um sjúkradagpeninga og slysabætur. Ákvæðið verður að skilja svo að reikna eigi vexti fyrir hvern dag þegar um dagpeninga er að ræða og verður það að teljast afar óheppilegt. Ekki verður annað séð en að ákvæði þetta muni valda bæði töluverðum kostnaðarauka og mikilli viðbótarvinnu við afgreiðslu mála.

Að því er varðar lífeyristryggingar má búast við því að hjá talsverðum hluta bótaþega komi til vaxtagreiðslna þar sem ekki er hægt að búast við að áætlaðar tekjur sem bótaútreikningur byggist á innan ársins verði alltaf þær sömu og endanlegar tekjur samkvæmt skattframtali sem uppgjör bótagreiðslna byggir á. Auk þessa munu vextir sem greiddir verða í þeim tilvikum sem um vangreiddar bætur er að ræða koma til skerðingar á bótagreiðslum þess árs sem vaxtagreiðslan átti sér stað á.

Í 1. mgr. 17. gr. frumvarpsins kemur skýrt fram að sækja skuli um allar bætur. Í 19. gr. frumvarpsins eru bætur sem ekki er búið að sækja um hins vegar skilgreindar sem vangreiddar og þar af leiðandi skuli greiðast vextir frá þeim tíma sem skilyrði bóta voru uppfyllt, jafnvel þótt umsókn og önnur gögn hafi ekki legið fyrir á þeim tíma. Í þessu virðist felast ákveðin þversögn.

Vextir eru skilgreindir sem 5,5% nafnvextir. Á tímum verðbólgu umfram 5,5% þá eru bótaþegar ekki að fá fulla leiðréttingu á vangreiddum bótum og öfugt þegar verðbólga er minni. Virðist því vaxtaákvörðun með þessum hætti ekki ná því takmarki að bæta bótaþega það tap sem hann varð fyrir við það að fá bæturnar ekki greiddar á réttum tíma en getur jafnframt stuðlað að því á tímum lítillar verðbólgu að frestun umsóknar um bætur geti orðið vænleg ávöxtunarleið. Engar skýringar eru á þessu í frumvarpinu og óljóst er hverju ætlunin hafi verið að ná fram.

Athygli vekur að aðeins er gert ráð fyrir vöxtum á vangreiddar bætur. Hins vegar er ekki kveðið á um vexti þegar bætur hafa verið ofgreiddar og bótaþegi þarf að endurgreiða Tryggingastofnun.

Eins og fram kemur í inngangskafli umsagnar þessarar leggst Tryggingastofnun eindregið gegn því að ákvæði 19. gr. frumvarpsins um vexti verði samþykkt eins og

það liggur fyrir. Myndi það valda verulegum vandkvæðum við afgreiðslu mála og stórauðnum kostnaði án þess að séð verði að sanngirnirök krefjist þess. Breyting þessi þarfnast sérstakrar umfjöllunar óháð efnisatriðum þessa frumvarps að öðru leyti.

Um 20. gr.

Í 20. gr. frumvarpsins er hluti reglugerðar nr. 925/2000 færður inn í almannatryggingalögin. Í 3. málslíð ákvæðisins segir að halda skuli skrá yfir gjaldskylda aðila en ekki kemur fram hver skuli halda þá skrá. Í fyrrgreindri reglugerð kemur fram að ríkisskattstjóri haldi þessa skrá og er eðlilegt að kveða á um það í lögnum, enda er ríkisskattstjóri eini aðilinn sem býr yfir þeim upplýsingum sem nauðsynlegar eru til að halda slíka skrá.

3. Lög um málefni aldraðra

Um 28. gr.

Í b.-líð 28. gr. frumvarpsins (um þátttöku vistmanns í greiðslu dvalarkostnaðar og framkvæmd tekjuútreiknings) kemur fram að hafi vistmaður tekjur sem að teknu tilliti til *afdrenginnar staðgreiðslu* séu hærri en tiltekin fjárhæð á mánuði skuli hann taka þátt í dvalarkostnaði eins og nánar er tilgreint. Hugsunin virðist vera sú að tryggja vistmanni ákveðna fjárhæð til ráðstöfunar eftir skatta. Tryggingastofnun hefur margoft bent á að ósanngjarnt sé að einungis sé tekið tillit til staðgreiðsluskatta en ekki til eftirágreiddra skatta, skatta sem lagðir eru á við álagningu skattstjóra ár hvert. Hefur þetta leitt til mismunandi stöðu vistmanna eftir því hvernig tekjur þeirra eru meðhöndlaðar innan ársins, þ.e. hvort tekinn er staðgreiðsluskattur af þeim eða ekki.

Frumvarpið gerir ráð fyrir að þátttaka í greiðslu dvalakostnaðar verði ákveðin með sama hætti og bætur lífeyristrygginga, þ.e. þátttaka ákvörðuð til bráðabirgða innan ársins og síðan gerð upp miðað við raunverulegar tekjur ársins á grundvelli skattframtals. Í tengslum við þessa breytingu þarf að taka afstöðu til nokkurra atriða. Ákveða þarf hvort ekki eigi að taka upp sanngjarnari aðferð en að miða kostnaðarþátttöku við tekjur að teknu tilliti til afdrenginnar staðgreiðslu. Eins og áður hefur verið bent á þá telur Tryggingastofnun þá aðferð mismuna bótaþegum. Eðlilegra væri að miða kostnaðarþátttöku við endanlega ákvarðaða skatta af tekjum við álagningu. Kostnaðarþátttakan innan árs myndi þá miðast við tekjur vistmanns að teknu tilliti til væntanlegra skattgreiðslna af þeim tekjum. Horft væri til allra tekjuskattskyldra tekna, bæði þeirra sem skattur er innheimtur af í staðgreiðslu sem og þeirra sem skattur er innheimtur af við álagningu. Þessi aðferð innifæli að tekið væri tillit til skattlagningar á fjármagns- og eignatekjum. Hér þarf einnig að taka tillit til sömu atriða við áætlun á kostnaðarþátttöku og varðandi áætlun og uppgjör bóta lífeyristrygginga.

Tryggingastofnun telur að með ofangreindri aðferð myndi framkvæmdin færast mun nær því sem ætlunin virðist hafa verið, þ.e. að tryggja vistmanni að jafnaði ákveðna krónutölu til ráðstöfunar eftir að hann hefur tekið þátt í kostnaði við dvöl á hjúkrunar- eða vistheimili.

Í þessu sambandi er rétt að benda á að hjá mörgum þeim sem dveljast á hjúkrunar- eða dvalarheimilum eru eignaskattar þungur baggi sem eðlilegt væri að taka tillit til við ákvörðun á kostnaðarþátttöku.

4. Lög um heilbrigðisþjónustu

Um 32. og 33. gr.

Hér eru felld inn nokkur ákvæði reglugerðar nr. 68/1996 með síðari breytingum um hlutdeild sjúkratryggðra í kostnaði vegna heilbrigðisþjónustu.

Í lögum um heilbrigðisþjónustu er kveðið á um þá heilbrigðisþjónustu sem ríkinu ber að veita og allir landsmenn skuli eiga rétt á. Í almannatryggingalögum er hins vegar ákveðið hvaða heilbrigðisþjónusta fellur undir aðstoð sjúkratryggingakerfisins, með hvaða kjörum hún skuli veitt og hverjir skuli njóta kjaranna (sjúkratryggðir).

Gera verður skýran greinarmun á heilbrigðisþjónustu annars vegar og réttinum til að njóta þátttöku sjúkratrygginga í kostnaði við heilbrigðisþjónustuna hins vegar. Því verður að telja að ákvæði um greiðsluþátttöku sjúkratryggðra vegna heilbrigðisþjónustu og um það hverjir skuli njóta heilbrigðisþjónustu (sjúkratryggðir) eigi ekki heima í lögum um heilbrigðisþjónustu heldur í lögum um almannatryggingar, eða sérlögum ef það þykir henta betur. Rétt er að hafa í huga að í lögum um almannatryggingar og reglum settum samkvæmt þeim er kveðið á um greiðsluhlutdeild sjúkratryggðra varðandi ýmsa aðra heilbrigðisþjónustu en þá sem Tryggingastofnun ríkisins tekur þátt í að greiða, eins og t.d. glasaftrýgun.

Athygli vekur að kveðið er sérstaklega á um hærra gjald fyrir vitjanir í þessu ákvæði og er það í ákveðnu ósamræmi við a- og b-lið 1. mgr. 36. gr. laga um almannatryggingar þar sem kveðið er á um greiðslur sjúklinga fyrir almenna læknishjálp og rannsóknir og aðgerðir hjá sérfræðingum. Samkvæmt núgildandi reglum greiðir sjúklingur hærra gjald fyrir þjónustu utan dagvinnutíma hvort sem um er að ræða vitjun eða aðra þjónustu og ekki hefur þótt ástæða til að kveða á um það sérstaklega í lögum. Tryggingastofnun telur eðlilegt að kveðið sé á um alla gjaldtökuna í reglugerð en einstakir þættir séu ekki tilteknir í lögnum.

Um 33. gr.

Hér er kveðið á um gjald sem sjúkratryggður skal greiða fyrir meðferð og aðgerðir hjá sérfræðingum á sjúkrahúsum án þess að um innlögn sé að ræða. Þegar rætt er um „sérfræðinga“ í þessu samhengi er væntanlega átt við lækna. Hvað um gjaldtöku vegna komu til hjúkrunarfræðings, sjúkrabjálfa og annarra heilbrigðisstétta? Í dag er innheimt gjald vegna slíkra heimsóknna og því eðlilegt að kveðið sé á um gjaldtökuheimild í þeim tilvikum.

5. Gildistaka

Um 35. gr.

Gildistökuákvæði frumvarpsins er torskilið og virðist erfitt í útfærslu, mismunandi málsliðir innan sömu málsgreinar og sömu greinar hafa mismunandi gildistökutíma. Heppilegra gæti verið að útfæra undantekningar á gildistökutíma á einfaldari hátt í ákvæði til bráðabirgða. Í aðalatriðum er gert ráð fyrir að gildistaka verði við birtingu laganna og gerir Tryggingastofnun ekki athugasemdir við það að frátöldum eftirfarandi atriðum:

- Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að ákvæði er snerta útreikning bóta og ákvörðun greiðsluþátttöku á dvalarheimilum á grundvelli tekna komi til framkvæmda við álagningu opinberra gjalda á árinu 2003 á tekjur ársins 2002. Tryggingastofnun telur ljóst að gildistökuþími þeirra ákvæða geti ekki staðist. Ástæða þess er að ekki er gerlegt að framkvæma fyrsta uppgjör á grundvelli laganna fyrir en að liðnu fyrsta heila ári nýrrar aðferðafræði við uppgjör bóta. Fyrir upphaf þess almanaksárs sem gert verður upp á grundvelli frumvarpsins verður að vera búið að tilkynna bótaþegum um breytta skipan mála þannig að þeir geti gætt hagsmuna sinna. Jafnframt þarf að fara fram viðamikill og tímafrekur undirbúningur innan Tryggingastofnunar. Ekki er raunhæft að ákvæðið geti komið til framkvæmda fyrir en á árinu 2003 og við álagningu opinberra gjalda 2004. Hið sama gildir um nýtt tekjuhugtak, þ.e. að það taki gildi 1. janúar 2003.
- Til viðbótar við áður framkomnar athugasemdir varðandi vexti á bótagreiðslur, sbr. umfjöllun um 19. gr. frumvarpsins, verður að líta til þess að tölvukerfi Tryggingastofnunar ráða í dag alls ekki við vaxtaútreikning og vaxtagreiðslur enda ekki hönnuð með það í huga. Það er verulega óhagkvæmt að eyða milljónum í umfangsmiklar endurbætur og grundvallarbreytingar á úreltum kerfum til að unnt sé að greiða vexti. Í frumvarpinu er gert er ráð fyrir að ákvæðið taki gildi 1. janúar 2003 og verður að segjast að það verður ógerlegt í framkvæmd án þess að tilkomi veruleg viðbótarfjárveiting og jafnvel þá leikur verulegur vafi á því að tíminn væri nægur. 1. janúar 2004 væri raunhæfari tími.

6. Undirbúningur og framkvæmd

Eins og áður hefur komið fram þá eru í þessu frumvarpi lagðar til viðamiklar breytingar á lögum um almannatryggingar og málefni aldraðra. Tryggingastofnun telur ljóst að upptaka og framkvæmd þess sem hér um ræðir mun kosta verulega fjármuni.

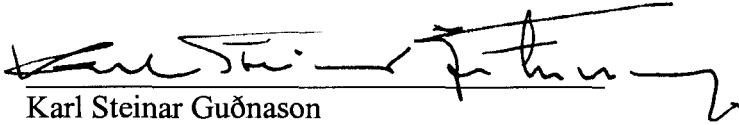
Þær breytingar sem lagðar eru til í frumvarpinu fela í sér aukningu á nákvæmni og gæðum við ákvörðun lífeyrisbóta og þar með viðbótarvinnu. Til að hrinda þessum breytingum í framkvæmd þarf Tryggingastofnun aukinn mannskap. Sömuleiðis er um að ræða verulegar og kostnaðarsamar breytingar á tölvukerfum stofnunarinnar. Í umsögn fjármálaráðuneytisins með frumvarpinu er vísað til þess að tölvumál stofnunarinnar séu til sérstakrar skoðunar. Þetta er ekki að öllu leyti nákvæmt vegna þess að það er einungis sá hluti tölvukerfa stofnunarinnar sem snýr að lífeyrstryggingum sem hefur verið til skoðunar. Hversu mikla fjármuni hér er um að ræða treystir stofnunin sér ekki til að meta að svo komnu máli. Nákvæmlega hvaða útfærsla eða tilhögun verður ofaná varðandi einstök atriði frumvarpsins ræður einhverju um það hver kostnaður verður en stofnunin telur ljóst er að kostnaður muni hlaupa á tugum milljóna.

Tölvukerfi sjúkra- og slysatrygginga eru gömul kerfi vistuð hjá Skýrr hf. og þeim kerfum er mjög dýrt er að breyta. Áætlanir liggja fyrir um endurnýjun þeirra kerfa en ekki er fyrirsjáanlegt að óbreyttum fjárhag stofnunarinnar að það verði gert.

Nauðsynlegar breytingar á tölvukerfum sjúkra- og slysatrygginga vegna þessa frumvarps verða því að öllum líkindum framkvæmdar á núverandi kerfum. Þær breytingar verða því mjög dýrar og óhagkvæmar þar sem fyrir liggur þörf á heildarendurnýjun þeirra innan tiltölulega skamms tíma.

Tryggingastofnun vill að lokum leggja á það áherslu að hún er því mjög fylgjandi og telur raunar brýnt að breytingar þær sem lagðar eru til á fyrirkomulagi lífeyristrygginga sem og ákvörðun á greiðslubáttöku vegna dvalar á hjúkrunar- og vistheimilum nái fram að ganga. Rétt er hins vegar að leggja áherslu á mikilvægi þess að breytingar verði vel undirbúnar og útfærðar til hlítar. Vegna þessa leggur Tryggingastofnun til frestun á gildistöku nokkurra atriða og nánari skoðun annarra og bendir enn og aftur á mikilvægi þess að stofnuninni verði skapaður fjárhagslegur grunnur þegar á þessu ári til að hrinda þessum viðamiklu og mikilvægu breytingum í framkvæmd.

Virðingarfyllt



Karl Steinar Guðnason
forstjóri