



Alþingi
Erindi nr. P 141/2042
komudagur 8.5.2013

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Alþingi
b.t. allsherjarnefndar
Austurstræti 8-10
150 REYKJAVÍK

Reykjavík 8. maí 2013

1303064SA GB
Málalykill: 401

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um lífeyrisréttindi almannatrygginga og félagslegan stuðning, 636. mál

Ofangreint frumvarp barst sambandinu til umsagnar með tölvupósti frá nefndasviði Alþingis, dags. 13. mars sl.

Almennt um frumvarpið

Með frumvarpinu er leitast við að styrkja stöðu aldraðra og þeirra sem búa við skerta starfsgetu, m.a. með því að einfalda löggjöf um lífeyrisréttindi almannatrygginga og tengdar greiðslur eins og segir í inngangi greinargerðar með athugasemdum við frumvarpið. Sambandið telur að með frumvarpinu komi fram margar góðar breytingar á löggjöfinni sem miða að einföldun og auknum skýrleika. Frumvarpið virðist því vera til þess fallið að auðvelda borgurunum að afla sér upplýsinga um þau réttindi sem lögin mæla fyrir um.

Unnið hefur verið að endurskoðun almannatryggingalöggjafarinnar um nokkurra ára skeið. Í V. kafla almennra athugasemda við frumvarpið er greint frá því hvaða aðilar hafi komið að þeirri vinnu. Ekki var haft samráð við sambandið við frumvarpsgerðina og ekki hefur farið fram nein kynning á efni frumvarpsins fyrir fulltrúum sveitarfélaga. Sambandið gerir athugasemd við framangreint verklag en mikilvægi slíks samráðs verður að teljast augljóst bæði vegna fyrirhugaðrar tilfærslu málefna aldraðra til sveitarfélaga og samspils laga um almannatryggingar við lög um félagsþjónustu sveitarfélaga. Viðræður eru nú í gangi um tilfærsluna og er því hér með farið fram á að samráð verði haft við sambandið vegna frekari meðferðar frumvarpsins og nánari útfærslu þess, þ.m.t. setningu stjórnvaldsfyrirmæla.

Með umsögn þessari eru gerðar athugasemdir við nokkur atriði sem fram koma í frumvarpinu og greinargerð með því en sambandið áskilur sér rétt til þess að setja fram frekari athugasemdir á síðari stigum.

Athugasemdir við einstaka kafla og greinar

Sambandið óskar eftir því að skýrt verði kveðið á um skyldu Tryggingastofnunar til þess að greiða örorkubætur beint til sveitarfélags þegar um er að ræða tilvik þar sem umsækjandi um örorkubætur nýtur tímabundinnar fjárhagsaðstoðar á biðtíma eftir örorkubótum. Slíkt ákvæði er nauðsynlegt til að koma í veg fyrir tvígreiðslu úr opinberum bótakerfum við



Þessar aðstæður. Þar sem algengur biðtími eftir örorkubótum er um sex mánuðir er ljóst að hér er um verulegt hagsmunamál að ræða fyrir sveitarfélögin. Mögulegt væri t.d. að setja inn nýjan málslíð í lok 30. gr. frumvarpsins sem fjallar um reglugerðir. Þar yrði mælt fyrir um setningu reglugerðar um endurgreiðslu tímabundinnar fjárhagsaðstoðar til umsækjanda um örorkubætur til þess sveitarfélags sem veitt hefur aðstoð. Samhliða væri tilefni til að gera breytingar á félagsþjónustulögum, til að ganga tryggilega svo um hnútana að endurgreiðsla renni til sveitarfélaga þegar tímabundin fjárhagsaðstoð er veitt til umsækjenda um bætur úr almannatryggingum. Sama regla ætti einnig að gilda um fjárhagsaðstoð sem veitt er á biðtíma eftir atvinnuleysisbótum.

Í VI. kafla almennra athugasemda við frumvarpið er fjallað um helstu breytingar í frumvarpinu frá gildandi lögum um almannatryggingar. Í 4. lið kemur fram að allar gildandi reglur um dvalar- og hjúkrunarheimili, svo sem um stöðvun lífeyrisgreiðslna vegna dvalar á stofnun, greiðsluþátttöku heimilismanna í dvalarkostnaði, útreikning, endurreikning og uppgjör dvalarframlags, ráðstöfunarfé og greiðslur fyrir dagvist aldraðra hafi verið færðar í IV. kafla frumvarpsins. Hins vegar er óljóst hvað felst í tilvísun í greinargerðinni til breytinga á greiðslufyrirkomulagi í tengslum við fyrirhugaðan flutning málefna aldraðra frá ríki til sveitarfélaga. Sambandið bendir á að um er að ræða eitt af stærri verkefnum við fyrirhugaða tilfærslu sem ekki hefur verið leyst.

44. gr. mælir fyrir um að ráðherra sé heimilt að setja reglugerðir um einstök atriði er varði framkvæmd IV. kafla. Í dæmaskyni er vísað til greiðsluþátttöku heimilismanna í dvalarkostnaði, fjárhæða og tekjumarka, daggjalda dvalarheimila fyrir aldraða, innheimtu dvalarkostnaðar, útreikning, endurreikning og uppgjör dvalarframlags og ráðstöfunarfé. Sambandið vekur í fyrsta lagi athygli á því að í þessari reglugerðarheimild felst verulegt framsal valds til ráðherra. Í öðru lagi væri að mati sambandsins eðlilegt að mæla sérstaklega fyrir um samráð við sambandið við setningu stjórnvaldsfyrirmæla á grundvelli greinarinnar vegna fyrirhugaðrar tilfærslu málefna aldraðra til sveitarfélaga.

55. gr. fjallar um samskipti við Innheimtustofnun sveitarfélaga og skil vegna óinnheimtra gjalda. Í 2. mgr. þeirrar greinar er mælt fyrir um að Innheimtustofnun endurgreiði Tryggingastofnun greiðslur samkvæmt 1.-3. mgr. 53. gr. mánaðarlega eftir því sem innheimtist. Gerð er athugasemd við þetta ákvæði þar sem Innheimtustofnun innheimtir ekki þær greiðslur sem kveðið er á um í 2. og 3. mgr. 53. gr. og endurgreiðir þær þ.a.l. ekki til Tryggingastofnunar. Með hliðsjón af þessu þarf að taka út tilvísun til 2. og 3. mgr. 53. gr. í 2. mgr. 55. gr. frumvarpsins og vísa þar einungis til 1. mgr. 53. gr.

Í 4. mgr. 55. gr. er mælt fyrir um að þegar Tryggingastofnun hefur milligöngu um meðlagsgreiðslur með barni samkvæmt 1. mgr. 53. gr. og hið meðlagsskylda foreldri öðlast rétt til barnalífeyris sé Tryggingastofnun heimilt að láta greiðslu barnalífeyris ganga til fyrirframgreiðslu meðlags vegna sama tímabils. Verði þá ekki um að ræða kröfu á hendur meðlagsskyldum aðila



fyrir það tímabil. Hér má benda á að eðlilegra væri að gera ráð fyrir þessu fyrirkomulagi fremur en að Tryggingastofnun væri veitt heimild til þess. Í þeim tilvikum þegar meðlagsgreiðandi myndi greiða sama tímabil sjálfur fengi hann endurgreiðslu hjá Innheimtustofnun. Í þessu samhengi er bent á að eðlilegt má teljast að heimilað sé að skuldajafna barnalífeyri á móti eldri ógreiddum meðlagskröfum vegna sama barns.

Í 3. mgr. 60. gr. er fjallað um hvaða tekjur skuli teljast með við útreikning uppbótar vegna framfærslu. Segir þar orðrétt: „Til heildartekna samkvæmt ákvæði þessu teljast 45% af tekjum, sbr. 10. tölul. 2. gr. Skattskyldar greiðslur samkvæmt lögum þessum teljast með að fullu við útreikning uppbótarinnar, en þó skal ekki taka tillit til hækkunar vegna frestunar á töku ellilífeyris skv. 12. gr. og uppbóta skv. 61. gr. og 2. mgr. 62. gr. við útreikninginn.“ Þá segir að sama gildi um fjárhagsaðstoð sveitarfélaga en þar hefði jafnvel verið skýrara að taka það beinlínis fram að fjárhagsaðstoð sveitarfélaga skuli ekki teljast með við útreikning uppbótarinnar eins og fram kemur í athugasemdum við greinina í greinargerð.

4. mgr. 60. gr. kveður á um að framfærsluuppbót skuli aldrei nema hærri fjárhæð en 50.000 kr. á mánuði. Í greinargerð kemur fram að hafi einstaklingur heildartekjur sem nema lægri fjárhæð en framfærsluviðmið laganna, þrátt fyrir að fá greidda hámarksfjárhæð samkvæmt þessu ákvæði, komi til kasta „grunnöryggisnets þjóðfélagsins“, þ.e. félagsþjónustu sveitarfélaga. Með þessu ákvæði er mælt fyrir um auknar skyldur félagsþjónustu sveitarfélaga án samráðs við sveitarfélögin. Í greinargerð með frumvarpinu kemur t.a.m. ekki fram hve margir bótaþegar fá nú framfærsluuppbót umfram 50.000 kr. og því liggja ekki fyrir upplýsingar um fjárhagsleg áhrif þessarar breytingar.

72. gr. mælir fyrir um að ef talin sé hætt á að greiðslur sem ætlaðar eru greiðsluþega eða framfæranda til framfærslu séu notaðar á þann hátt að eigi samrýmist tilgangi laganna sé heimilt við sérstakar aðstæður að greiða bæturnar, að hluta eða í heild, öðrum en greiðsluþega eða framfæranda. Sambandið telur efni greinarinnar varla standast þar sem ekki er gert ráð fyrir a.m.k. tímabundinni fjárræðissviptingu við þessar aðstæður. Um er að ræða töluvert inngrip varðandi fjármuni sem ætlaðir eru til framfærslu og er í greininni, eins og hún er nú orðuð, talsvert svigrúm til mats. Velta má fyrir sér hvernig taka ætti á málum þar sem ágreiningur væri um hvort skilyrði fyrir því að greiða öðrum en greiðsluþega væru uppfyllt.

91. gr. fjallar um upplýsingaskyldu umsækjenda og greiðsluþega. Æskilegt væri að tiltaka nánar hvaða upplýsingar viðkomandi aðilum er skylt að veita, svo sem upplýsingar um dvalarstað og búsetu.

Í 95. gr. er að finna ákvæði um upplýsingaskyldu stofnana og fyrirtækja. Sambandið telur nauðsynlegt að tiltaka í 2. mgr. 95. gr. að skylda til gagnkvæmra upplýsingaskipta nái til Sjúkratrygginga Íslands sem og annarra stjórnvalda í þeim tilvikum þegar réttmæti ákvarðana hlutaðeigandi stjórnvalds er háð framkvæmd laganna, þ.e. þeim greiðslum sem berast frá Tryggingastofnun. Áhersla er lögð á að hlutaðeigandi stofnunum verði heimilað að samkeyra skrár í því skyni.



Í 2. mgr. 97. gr. sem fjallar um eftirlit og viðurlög kemur fram að ef rökstuddur grunur leiki á að bótaréttur sé ekki fyrir hendi sé heimilt að fresta greiðslum til greiðsluþega tímabundið meðan mál er rannsakað frekar. Sambandið bendir á að hér er um að ræða mjög íþyngjandi ákvörðun þar sem umræddar greiðslur varða framfærslu. Viðkomandi einstaklingur myndi þá líklega snúa sér til lögheimilissveitarfélags og óska eftir fjárhagsaðstoð. Í slíkum tilvikum væri mikilvægt að sveitarfélagið gæti fengið upplýsingar um ástæður umsóknar um fjárhagsaðstoð. Hugsanlega væri hægt að gera þá breytingu að upplýsingaskipti á grundvelli 95. gr. frumvarpsins næðu einnig til þeirra tilvika þegar um er að ræða rökstuddan grun um að bótaréttur sé ekki fyrir hendi hjá Tryggingastofnun.

Þá væri að mati sambandsins rétt að gera jafnhliða breytingar á lögum nr. 40/1991 um félagsþjónustu þess efnis að sveitarstjórnir hefðu skýrari heimildir til að skilyrða fjárhagsaðstoð tímabundið, á sama hátt og gildir um önnur opinber bótakerfi.

3. mgr. 97. gr. Sambandið telur vandkvæðum bundið að mæla fyrir um eftirlit í frumvarpinu þegar ekki er tiltekið með skýrum hætti hvernig það skuli í raun framkvæmt. Orðalag í athugasemd við 3. mgr. 97. gr. í greinargerð með frumvarpinu vísar til þess varðandi upplýsingagjöf að sérstaklega sé átt við aðra aðila en þá sem skyldugir eru til að veita upplýsingar. Texti greinarinnar tekur þannig ekki á því hverjir eigi að veita viðkomandi upplýsingar og þá á grundvelli hvaða laga en slíkt hlýtur að vera nauðsynlegt svo ljóst sé að viðkomandi aðilar beri þessar skyldur.

Að áliti sambandsins er einnig mikilvægt að ríki og sveitarfélög sameinist um að vinna að því markmiði að bæta samspil bótakerfa og auka yfirsýn um gagnkvæm áhrif þessara kerfa. Sambandið telur í því skyni mikilvægt að koma á skilvirkri upplýsingamiðlun milli Tryggingastofnunar, Vinnumálastofnunar og félagsþjónustu sveitarfélaganna, svo stemma megi stigu við tvígreiðslu eða útgreiðslu bóta og fjárhagsaðstoðar á grundvelli rangra, villandi eða ófullnægjandi upplýsinga.

110. gr. frumvarpsins fjallar um hlutverk Tryggingastofnunar. Sambandið telur æskilegt að bæta við þá upptalningu einum staflíð þess efnis að Tryggingastofnun framfylgi eftirliti með því að sannreyna réttmæti ákvarðana og greiðslna. Þá mætti að sama skapi bæta við 3. mgr. 112. gr. frumvarpsins, sem fjallar um forstjóra Tryggingastofnunar, málslið um að forstjóri skuli hlutast til um að óréttmætar greiðslur eigi sér ekki stað á grundvelli laganna.

Lokaorð

Sambandið telur á heildina litið að með frumvarpinu sé stigið þarft skref í átt að einföldun á almannatryggingakerfinu. Hins vegar er, eins og áður greinir, þörf á mun meiri kynningu og umfjöllun um efni frumvarpsins að því leyti sem það kann að hafa áhrif á sveitarfélögin, í tengslum við fyrirhugaðan flutning á málefnum aldraðra frá ríki til sveitarfélaga og vegna samspils laganna við lög um félagsþjónustu sveitarfélaga. Samráð við Samband íslenskra sveitarfélaga í þeim efnum verður að teljast eðlileg og sanngjörn krafa. Jafnframt er skylt að fram fari kostnaðarmat á áhrifum frumvarpsins á



sveitarfélögin í samræmi við 129. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011 og gerir sambandið athugasemd við að frumvarpið hafi verið lagt fram á Alþingi án þess að slíkt mat lægi fyrir.

Virðingarfyllt
SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA



Karl Björnsson
framkvæmdastjóri

