

# Eftirfylgni: *Eftirlit Tryggingastofnunar með bótagreiðslum*

## Niðurstaða

Ríkisendurskoðun ítrekar ekki ábendingar sínar til velferðarráðuneytis og Tryggingastofnunar frá árinu 2013 um eftirlit með bótagreiðslum. Eftirlitsheimildir Tryggingastofnunar hafa bæði verið auknar og skýrðar auk þess sem fjárveitingar til eftirlits með bótagreiðslum eru rýmri en áður. Tryggingastofnun hefur einnig eftirlit með bótagreiðslum og bætt áhættugreiningu mögulegra bótasvika og mistaka við bótagreiðslur eftir bótaflokkum. Þá fellst Ríkisendurskoðun á að rannsókn á umfangi bótasvika og mistaka við bótagreiðslur sé svo flókið og kostnaðarsamt verkefni að Tryggingastofnun hafi vart bolmagn til að sinna því auk þess sem óvíst er hvort það svari kostnaði.

## Úr skýrslu Ríkisendurskoðunar 2013

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar [Eftirlit Tryggingastofnunar með bótagreiðslum](#) (febrúar 2013) var fjallað um eftirlits-einingu Tryggingastofnunar, hvort eftirlit hennar með bóta- og lífeyrisgreiðslum væri viðunandi, hvernig lög styddu við þessa eftirlitsstarfsemi og hvernig fjárveitingum til hennar væri háttáð. Fram kom að hætta á óréttmætum bótagreiðslum væri einkum tengd upplýsingagjöf umsækjenda og greiðsluþega um lögheimili, hjúskaparstöðu og tekjur. Árangursmælikvarðar vegna eftirlits með greiðslum væru fáir og lítt þróaðir. Tryggingastofnun hefði ekki nýtt eftirlitsheimildir sínar til fullnustu, ekki beitt fyrirbyggjandi aðgerðum og ekki sinnt leiðbeiningarhlutverki sínu sem skyldi. Þá hefði stofnunin ekki jafn viðtækar eftirlitsheimildir og systurstofnanir hennar á Norðurlöndum auk þess sem fjárveitingar til eftirlits væru ófullnægjandi.

## Ábendingar 2013

Ríkisendurskoðun beindi þremur ábendingum til velferðarráðuneytis árið 2013. Sú fyrsta laut að þörf á að tryggja nauðsynlegt fjármagn til eftirlits. Í viðbrögðum ráðuneytisins árið 2013 kom fram að Tryggingastofnun hefði þurft að mæta kröfum um aðhald en ráðuneytið myndi beita sér fyrir auknum fjárheimildum. Í öðru lagi hvatti Ríkisendurskoðun til þess að lögbundnar eftirlitsheimildir stofnunarinnar yrðu skýrðar. Ráðuneytið tók undir þessa ábendingu

og greindi frá fyrirhuguðum lagabreytingum sem myndu koma til móts við hana. Í þriðja lagi hvatti Ríkisendurskoðun velferðarráðuneyti til að kanna hvort heimila ætti Tryggingastofnun með lögum að ljúka sem flestum bótasvikamálum með stjórnsviðurlögum. Í viðbrögðum ráðuneytisins kom fram að almennt hefðu stofnanir sem annast greiðslur til framfærslu ekki heimild til að leggja á slík viðurlög. Með fyrrgreindum lagabreytingum yrði stofnunin þó heimilað að leggja 15% álag á endurgreiðslukröfur óréttmætra bótagreiðslna sem kæmi í stað gildandi ákvæða um dráttarvexti.

Ríkisendurskoðun beindi tveimur ábendingum til Tryggingastofnunar árið 2013. Í þeirri fyrri var stofnunin hvött til að efla eftirlit með bótagreiðslum og fylgja markaðri stefnu eftir með markvissum hætti. Skilgreina þyrfti hvað teldust bótasvik og hvað mistök við bótagreiðslur, þróa árangursmælikvarða, nýta betur lögbundnar heimildir til upplýsingaöflunar og beitingar viðurlaga, efla samtímaeftirlit og leggja meiri áherslu á leiðbeiningarskyldu stofnunarinnar, fyrirbyggjandi aðgerðir og forvarnir. Í viðbrögðum Tryggingastofnunar árið 2013 var tekið undir ábendinguna og greint frá þeim umbótaverkefnum sem kæmu til móts við hana. Seinni ábending Ríkisendurskoðunar laut að greiningu á umfangi bótasvika og áhættu eftir bótaflokkum. Í viðbrögðum Tryggingastofnunar kom fram að unnið væri að áhættugreiningu en greining á umfangi bótasvika væri svo flókið, kostnaðarsamt og umfangsmikið verkefni að það gæti bitnað á daglegu eftirliti.

## Eftirfylgni Ríkisendurskoðunar árið 2016

Í nóvember 2015 óskaði Ríkisendurskoðun eftir upplýsingum um hvort og þá hvernig velferðarráðuneyti og Tryggingastofnun hefðu brugðist við ofangreindum ábendingum. Í svari ráðuneytisins kom fram að í fjárlögum ársins 2014 hefðu rekstrarfjárheimildir Tryggingastofnunar verið auknar um 74,2 m.kr. til að efla eftirlit með bótagreiðslum. Aukningin væri fjármögnuð með færslu fjármuna af tilteknum bótaflokkum (08-203 Bætur samkvæmt lögum um félagslega aðstoð og 08-204 Lífeyrstryggingar til að mæta

kostnaði við aukið eftirlit). Þá vísaði ráðuneytið til nýrra laga nr. 8/2014 um breytingu á lögum nr. 100/2007 um almannatryggingar, lögum nr. 99/2007 um félagslega aðstoð og lögum nr. 125/1999 um málefni aldraðra. Í þeim væru eftirlitsheimildir Tryggingastofnunar auknar og réttindi og skyldur umsækjenda og greiðsluþega í samskiptum við hana skýrðar. Þar væri einnig að finna lagaheimild fyrir Tryggingastofnun til að ljúka bótasvikamálum með stjórnvaldssektum. Að mati Ríkisendurskoðunar hefur ráðuneytið brugðist við ábendingunum og eru þær ekki ítrekaðar.

Í svari Tryggingastofnunar árið 2016 við fyrri ábendingu Ríkisendurskoðunar kom fram að hún hefði fylgt eftir stefnumörkun sinni um eftirlit með bótagreiðslum. Lögð hefði verið áhersla á áhættugreiningu, þróun árangursmælikvarða, vinnslu ábendinga um hugsanleg bótasvik eða mistök og upplýsingagjöf og samstarf við innri og ytri aðila. Einnig var lögð áhersla á sjálfvirkt rafrænt eftirlit þar sem hagir greiðsluþega sem hafa áhrif á bótarétt eru vaktaðir, t.d. breytingar í þjóðskrá. Þá hefði stofnunin skilgreint að um bótasvik væri að ræða þegar greiðsluþegi veitir vísitandi og með sviksamlegum ásetningi rangar upplýsingar í því skyni að fá greiðslur sem hann á ekki rétt á. Aftur á móti væri litið á athafnaleysi greiðsluþega, t.d. ef hann gefur ekki upplýsingar um breyttar aðstæður, sem mistök. Með fyrrnefndum lögum nr. 8/2014 hefði stofnunin fengið auknar heimildir til upplýsingaöflunar sem hefðu verið nýttar. Leiðbeiningarhlutverk stofnunarinnar hefði verið eftt, m.a. með auglýsingum og fundaherferðum. Jafnframt kom fram í svari stofnunarinnar að hún leggi nú 15% álag á ofgreiddar bætur hafi greiðsluþegi fengið þær með sviksamlegum hætti. Af gögnum frá stofnuninni má þó ráða að slíku úrræði sem og kærnum til lögreglu sé sjaldan beitt, að því er virðist aðeins einu sinni árið 2015.

Þá kom fram að samtímaeftirlit stofnunarinnar hefði verið eftt og væri að talsverðu leyti unnið rafrænt, m.a. með samkeyrslu tekjuáætlana við staðgreiðsluskrá ríkisskattstjóra, keyrslu vinnslubeiðna vegna fjölmargra vinnuþátta og nánari eftirgrennslan þegar misræmi kemur í ljós. Árið 2015 voru unnin tvö gæðaskjöl vegna þessa, þ.e. verklagsregla og leiðbeiningarskjal.

Hvað seinni ábendinguna varðar vísaði Tryggingastofnun til þess að unnið hefði verið að endurbótum á áhættugreiningu vegna mögulegra mistaka og svika í bótaflokkum í samræmi við stefnu stofnunarinnar. Áhættugreining fór

fram síðla árs 2014 og stóð yfir fram á árið 2015 vegna tíu bótaflokka. Fleiri starfsmenn en áður tóku þátt í matinu. Stjórnendur tóku einnig virkan þátt til að tryggja skýra ábyrgð á endurbótum. Aftur á móti hefði ekki verið ráðist í greiningu á umfangi bótasvika og mistaka við bótagreiðslur. Líkt og kom fram í viðbrögðum stofnunarinnar árið 2013 væri slík greining umfram getu hennar vegna þess hve flókið, umfangsmikið og kostnaðarsamt verkefnið væri. Þess í stað hefði verið látið nægja að heimfæra niðurstöður norrænna rannsókna upp á íslenskt samfélag.

Ríkisendurskoðun fellst á þau rök Tryggingastofnunar að það gæti reynst stofnuninni erfitt og dýrt að ráðast í viðamikla greiningu á umfangi mögulegra bótasvika og óvíst hvort það svari kostnaði. Styðjast megi við niðurstöður frá raunhæfum samanburðarlöndum með viðeigandi fyrirvörum. Þá telur Ríkisendurskoðun að stefnumótun Tryggingastofnunar og aðgerðir hennar til að efla eftirlit með bótagreiðslum, m.a. með rafrænu samtímaeftirliti, séu spor í rétta átt. Ríkisendurskoðun ítrekar því ekki ábendingar sínar en hvetur Tryggingastofnun til að þróa áhættugreiningu sína áfram enda um langtímaverkefni að ræða. Þá er stofnunin hvött til að vinna markvisst að því að koma ábendingahnappi aftur upp á heimasíðu sinni. Eftir að honum var komið upp í júlí 2009 fjölgaði ábendingum markvert. Þeim fækkaði að sama skapi eftir að hann var fjarlægður í mars 2015 að kröfu Persónuverndar sem benti á að hnappurinn gæfi tækifæri til að senda inn nafnlausar ábendingar. Brýnt er að slíkur ábendingahnappur sé í samræmi við lög og reglur.

## Um úttektina

Í samræmi við staðla Alþjóðasamtaka ríkisendurskoðana um stjórnsýsluendurskoðun (ISSAI 300 og ISSAI 3000) fylgir Ríkisendurskoðun úttektarskýrslum sínum jafnan eftir með sjálfstæðri athugun á því hvort og þá hvernig brugðist hafi verið við ábendingum þeirra. Slík eftirfylgni fer fram um það bil þremur árum eftir útgáfu skýrslna og leggur stofnunin þar megináherslu á að kanna hvort þeir anmarkar eða veikleikar sem hún vakti athygli á séu enn fyrir hendi.

Velferðarráðuneyti og Tryggingastofnun fengu drög að þessari eftirfylgniskýrslu til umsagnar og þakkar stofnunin þeim fyrir aðstoð og upplýsingar við gerð hennar.