



Tryggingastofnun ríkisins

og staða almannatrygginga

Ríkisendurskoðun

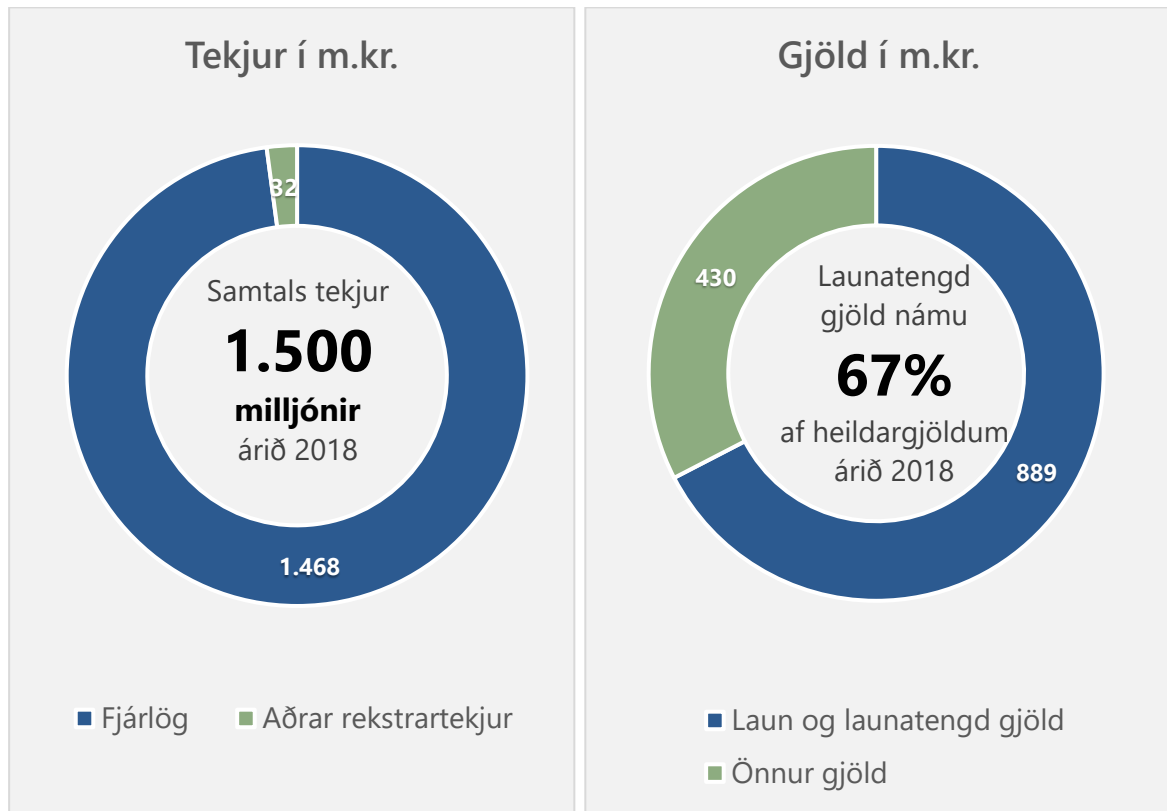


Ágúst 2020

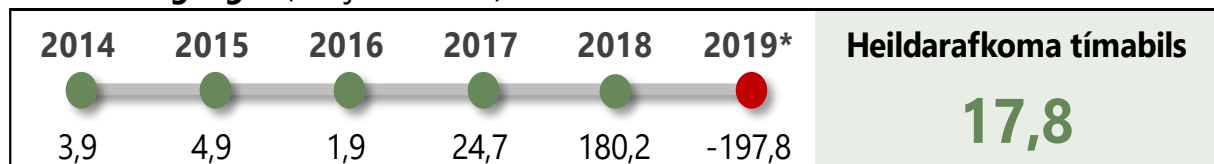
Efnisyfirlit

| | |
|---|-----------|
| Lykiltölur úr rekstri | 3 |
| Inngangur | 6 |
| Niðurstöður | 7 |
| Tillögur til úrbóta | 11 |
| Umsagnir og viðbrögð | 13 |
| Viðbrögð félagsmálaráðuneytis | 13 |
| Viðbrögð Tryggingastofnunar | 15 |
| 1 Tryggingastofnun ríkisins | 17 |
| 1.1 Hlutverk Tryggingastofnunar | 17 |
| 1.2 Lagalegt umhverfi Tryggingastofnunar | 18 |
| 1.2.1 Mikilvægi vandaðrar lagasetningar | 21 |
| 1.2.2 Dómur í máli nr. 466/2018 | 23 |
| 1.2.3 Dómur í máli nr. E-2516/2016 | 23 |
| 2 Skipulag og rekstur Tryggingastofnunar | 25 |
| 2.1 Stjórn Tryggingastofnunar og umboð hjá sýslumannsembættunum | 26 |
| 2.2 Árangursmælingar og þjónustukannanir | 27 |
| 2.2.1 Þjónustukannanir | 29 |
| 2.3 Rekstur Tryggingastofnunar ríkisins | 30 |
| 2.4 Aðskilnaður Tryggingastofnunar ríkisins og Sjúkratrygginga Íslands | 33 |
| 3 Lífeyrisgreiðslur og endurreikningur greiðslna | 35 |
| 3.1 Lífeyrisgreiðslur og fjöldi viðskiptavina | 35 |
| 3.2 Endurreikningur greiðslna | 37 |
| 3.3 Innheimta ofgreiddra bóta | 40 |
| 3.3.1 Samspil almannatrygginga og lífeyrissjóða | 42 |
| 4 Réttmæti ákvarðana Tryggingastofnunar | 43 |
| 4.1 Úrskurðir úrskurðarnefndar velferðarmála og álit umboðsmanns Alþingis | 44 |
| 4.1.1 Álit umboðsmanns Alþingis | 46 |
| 5 Fylgni við málsmeðferðarreglur | 51 |
| 5.1 Rannsóknarskylda | 52 |
| 5.2 Leiðbeiningarskylda | 54 |
| 5.3 Málshraði og afgreiðslutími | 57 |
| 5.4 Upplýsingaskylda | 58 |
| 5.5 Rökstuðningur | 60 |
| 5.6 Jafnræðisregla | 60 |

Lykiltölur úr rekstri



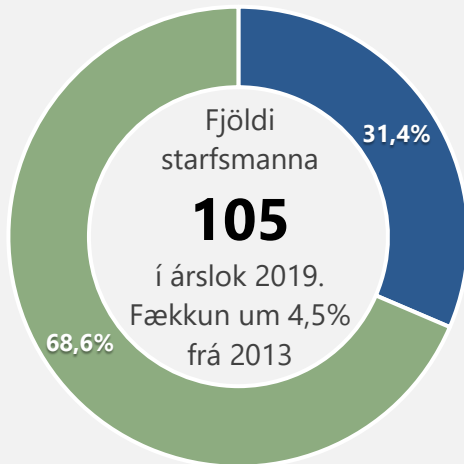
Rekstrarafgangur (milljónir króna)



*Rekstrarárið 2019 byggir á bráðabirgðatölum úr bókhaldi

Tryggingastofnun var fimm sinnum rekin með afgangi á tímabilinu 2014–19. Mestur var rekstrarafgangur árið 2018 eða 180 m.kr. sem skýrist af fjárveitingu vegna flutninga stofnunarinnar í Hlíðasmára, Kópavogi. Þeir áttu sér stað á vormánuðum 2019 en fjárveiting vegna þeirra nam 250,5 m.kr. Af þeim hafði um 70 m.kr. þegar verið ráðstafað á árinu 2018. Rekstrarhalli ársins 2019 samkvæmt bráðabirgðatölum skýrist af framangreindu.

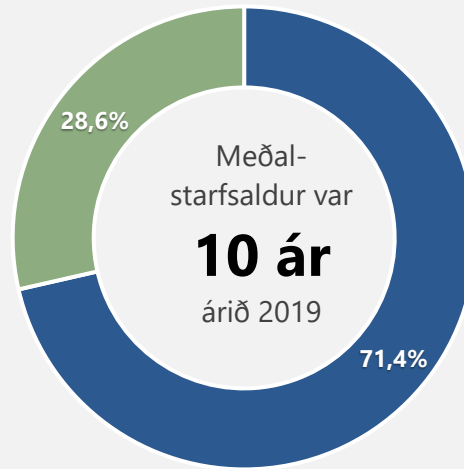
Starfsfólk



■ Karlar

■ Konur

Menntun starfsfólks

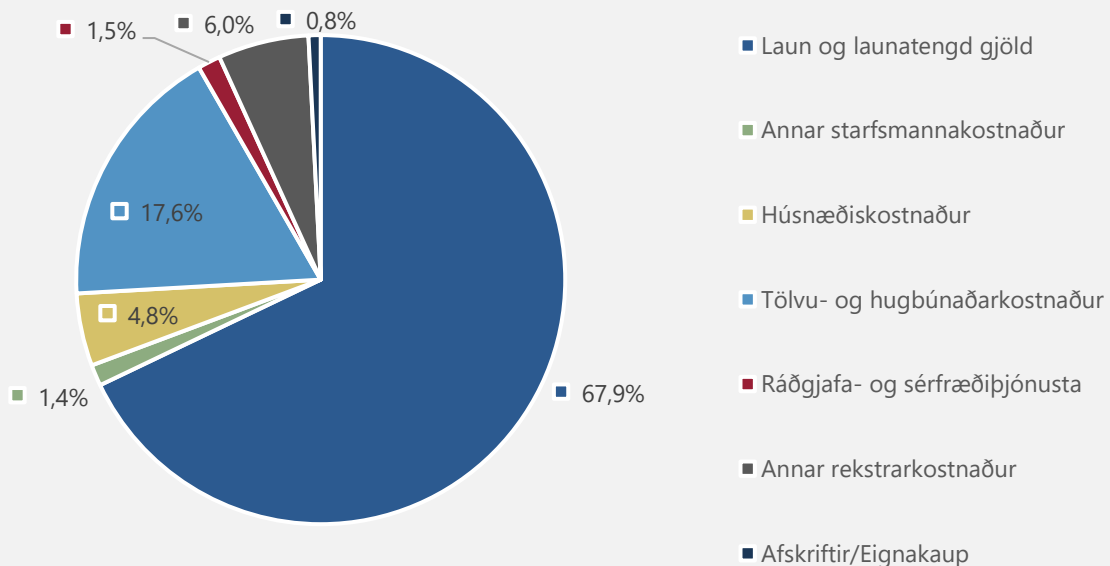


■ Háskólamenntun

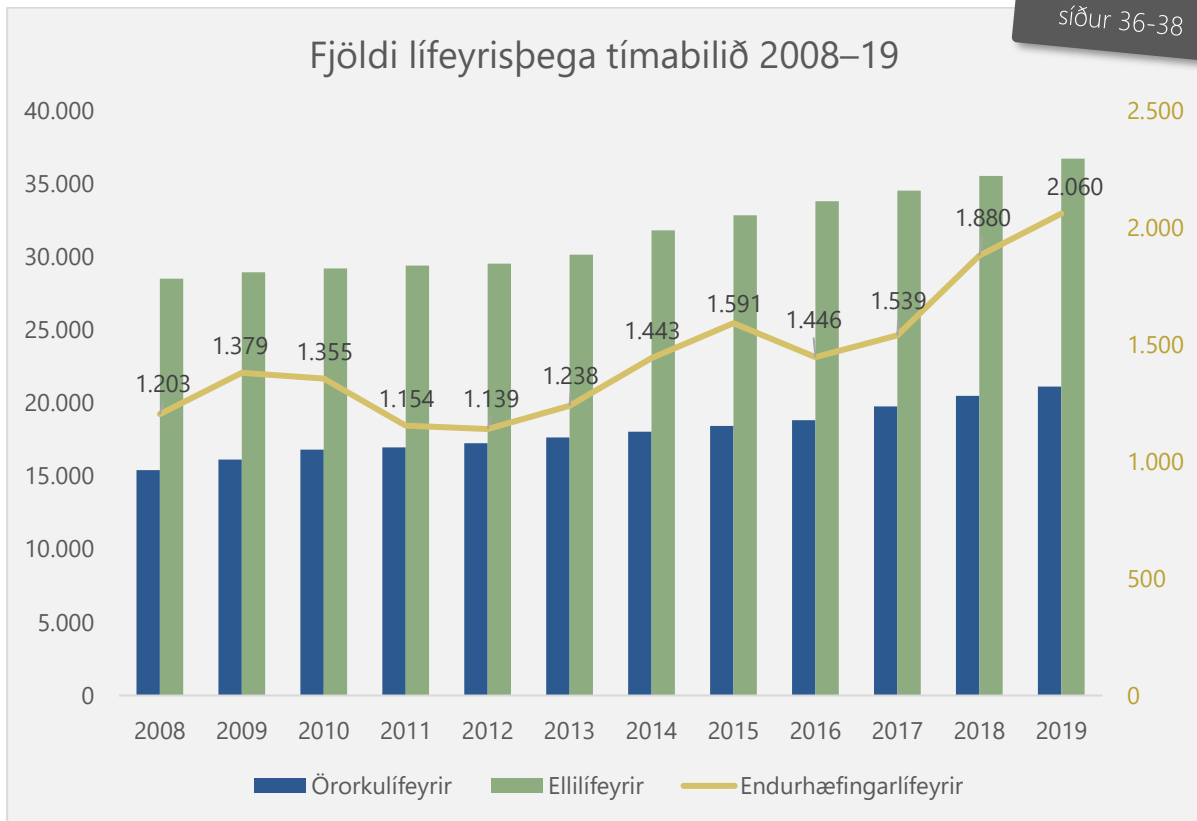
■ Önnur menntun

Sjá nánar
síður 31-33

Hlutfallsleg skipting rekstrarkostnaðar Tryggingastofnunar 2014–19



Sjá nánar
síður 36-38



Sjá nánar
síður 36-38



Inngangur

Árið 2019 óskaði Alþingi eftir því að Ríkisendurskoðun gerði stjórnarsýsluendurskoðun á starfsemi Tryggingastofnunar ríkisins. Þar yrði m.a. kannað hvernig Tryggingastofnun tekst að uppfylla hlutverk sitt samkvæmt lögum um almannatryggingar og félagslega aðstoð, sem og aðrar lögbundnar skyldur sínar. Óskaði Alþingi eftir því að í skýrslu Ríkisendurskoðunar kæmi fram:

- ✓ Hvort starfsemi Tryggingastofnunar og þær verklagsreglur sem stofnunin hefur sett sér um meðferð stjórnarsýslumála sé í samræmi við sjónarmið um málefnalega og viðurkennda stjórnarsýsluhætti.
- ✓ Mat á árangri Tryggingastofnunar við framkvæmd lífeyristrygginga almannatrygginga samkvæmt lögum um almannatryggingar og framkvæmd laga um félagslega aðstoð.
- ✓ Mat á stuðningi félagsmálaráðuneytis við starfsemi Tryggingastofnunar ríkisins og mat á viðbrögðum ráðuneytisins við athugasemdum um meinbugi á lögum og reglugerðum sem torveldað gætu störf Tryggingastofnunar.
- ✓ Hvort framlög ríkisins til stofnunarinnar tryggi með fullnægjandi hætti að hún geti sinnt því hlutverki sem henni er falið.
- ✓ Ábendingar um aðgerðir sem grípa verður til svo að Tryggingastofnun ríkisins geti sem best sinnt lögbundnu hlutverki sínu og tryggt vandaða og málefnalega stjórnarsýslu í starfsemi sinni.

Úttekt Ríkisendurskoðunar miðaði að því að svara þessum spurningum og eru þær settar fram í niðurstöðum í þeirri röð sem þær eru í inngangi. Einnig var tekið til skoðunar hvort sá laga-rammi sem Tryggingastofnun er gert að starfa eftir sé skýr og hvort hlutverk stofnunarinnar sé nægjanlega vel skilgreint í bæði lögum og lífeyriskerfinu í heild sinni.

Ríkisendurskoðun átti fundi með fulltrúum Tryggingastofnunar, félagsmálaráðuneytis, úrskurðarnefnd velferðarmála, Öryrkjabandalags Íslands, Landssambands eldri borgara og Landssamtaka lífeyrissjóða. Upplýsinga og gagna var aflað hjá öllum þessum aðilum. Við greiningu og skýrslugerð var m.a. höfð hliðsjón af lögum um almannatryggingar, lögum um félagslega aðstoð og stjórnarsýslulögum en einnig var rýnt í álit umboðsmanns Alþingis á þessu málefna-sviði, úrskurði úrskurðarnefndar velferðarmála og mál sem hafa verið endurskoðuð eða endur-upptekin innan Tryggingastofnunar.

Skýrsla þessi er unnin á grundvelli laga nr. 46/2016 um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga. Tryggingastofnun og félagsmálaráðuneyti fengu drög að skýrslunni til umsagnar. Viðbrögð við tillögum að úrbótum eru birt í kaflanum „Umsagnir og viðbrögð“. Auk þessa fengu aðilar tengdir úttektinni afmarkaða hluta hennar til yfirlestrar.

Niðurstöður

Tryggingastofnun ríkisins hefur það meginhlutverk að annast framkvæmd og stjórnýsly lífeyrstrygginga almannatrygginga. Stofnunin ákvarðar ekki fjárhæðir greiðslna og bóta sem greiddar eru á grundvelli laga um almannatryggingar og félagslega aðstoð en hún úrskurðar í málefnum fólks og ákvarðar réttindi þeirra og skyldur, m.a. á grundvelli framangreindra laga. Árið 2019 greiddi stofnunin út um 153 ma.kr. til rúmlega 77.300 viðskiptavina. Það jafngilti um 19% ríkisútgjalda. Viðskiptavinir Tryggingastofnunar eru margir í viðkvæmri stöðu og treysta alfarið á greiðslur frá stofnuninni. Af þeim sökum verður að gera ríkar kröfur til stofnunarinnar um fagmennsku og góða stjórnýsly, ekki síst á sviði upplýsingagjafar og leiðbeininga. Verklag stofnunarinnar þarf jafnframt að vera vel skilgreint svo að tryggt sé að mál séu afgreidd tímanlega og á réttan og samræmdan máta en löggjöf þarf sömuleiðis að vera skýr, kæruleiðir vel skilgreindar og stefnumótun í málaflokknum markviss.

1. Árangur, verklag og stefna Tryggingastofnunar

Tryggingastofnun hefur á undanförunum árum lagt mikið kapp á stefnumótun og almennt gæðaumbótastarf í anda sjónarmiða um málefnalega og viðurkennda stjórnýslyhætti. Stofnunin hefur sett sér stefnu og áætlanir á flestum sviðum starfseminnar, þ.á.m. þjónustustefnu sem kveður á um framúrskarandi þjónustu og fagmennsku í starfsháttum. Gæðahandbók er til staðar sem hefur að geyma vinnulýsingar og verklagsreglur. Henni er ætlað að tryggja samræmda afgreiðslu mála en mikilvægt er að Tryggingastofnun vinni að því að handbókin uppfylli kröfur alþjóðlegra gæðastaðla og tryggi markvissa innleiðingu hennar svo að það skili sér betur í vinnubrögðum stofnunarinnar. Þá hefur verið unnið að því að straumlínulaga starfsemina og hagræða í rekstri en breytingar á skipuriti hafa miðað að aukinni sérhæfingu og samfelldri og hraðari afgreiðslu mála.

2. Brotalamir í meðferð mála

Þrátt fyrir áherslu á gæðaumbótastarf eru dæmi um brotalamir í framkvæmd almannatryggingalaga og meðferð stjórnýslymála hjá Tryggingastofnun. Dæmi eru um að viðskiptavinir hafi fyrir vikið orðið af réttindum sínum, um lengri eða skemmri tíma. Slíkt er alvarlegt og getur haft mikil áhrif á fjárhag viðkomandi auk þess að grafa undan trausti til stofnunarinnar. Umboðsmaður Alþingis hefur í álitum sínum bent á að rannsóknarskylda hafi ekki verið uppfyllt og að stofnunin hafi ekki aflað allra nauðsynlegra gagna við afgreiðslu tiltekinna mála. Þá hefur úttekt Ríkisendurskoðunar m.a. leitt í ljós að Tryggingastofnun þarf að sinna betur leiðbeiningarskyldu sinni ásamt því að efla aðgengi og upplýsingagjöf til viðskiptavina. Mikilvægt er að aðgengi að upplýsingum á vef stofnunarinnar sé gott.

3. Staðfestingarhlutfall úrskurða

Afgreiðsla Tryggingastofnunar á málum er kæránleg til úrskurðarnefndar velferðarmála. Tryggingastofnun hefur bent á að hlutfall úrskurða nefndarinnar sem staðfesti verklag stofnunarinnar sé yfir 80% en í þeim útreikningi eru meðtalin mál sem eru afturkölluð áður en nefndin úrskurðar í málinu. Í sumum þeirra tilvika hefur Tryggingastofnun breytt fyrri ákvörðun sinni og kærandi í framhaldinu dregið kærú sína til baka. Sé leiðrétt fyrir slíkar afturkallanir reynist hlutfall úrskurða sem staðfestu verklag Tryggingastofnunar eða vísa máli frá hafa verið

61–70% á tímabilinu 2017–19. Þótt staðfestingarhlutfall hafi hækkað telur Ríkisendurskoðun að Tryggingastofnun þurfi að bæta verklag sitt.

4. Hátt hlutfall of- og vangreiðslna

Útreikningur greiðslna frá Tryggingastofnun byggir á tekjuáætlunum sem stofnunin leggur drög að og eru síðan staðfestar af hverjum viðskiptavini. Þegar upplýsingar um rauntekjur liggja fyrir endurreiknar Tryggingastofnun fjárhæðir bóta og leiðréttir greiðslur eftir atvikum.

Á tímabilinu 2016–19 leiddi endurreikningurinn í ljós að mikill meirihluti lífeyrisþega fékk ýmist of- eða vangreiddar greiðslur vegna mismunar á tekjuáætlun og rauntekjum. Einungis 9,4–13% fengu réttar greiðslur. Nauðsynlegt er að ráðast í markvissar aðgerðir til að minnka umfang endurreiknings bóta og draga úr frávikum vegna framangreinds mismunar. Þar skiptir aukin samvinna Tryggingastofnunar við lífeyrissjóðina og Skattinn miklu máli en meginástæður frá- vika má rekja til breytinga sem verða á fjármagnstekjum og lífeyrissjóðsgreiðslum frá því tekju- áætlun er gerð. Þá telur Ríkisendurskoðun að meta þurfi ábata þess að setja vikmörk á mismun tekjuáætlana og rauntekna lífeyrisþega og endurskoða þá fjárhæð sem ekki skal innheimta komi til ofgreiðslna en sú fjárhæð er í dag 1.000 kr.

5. Lög um almannatryggingar

Markmið laga nr. 100/2007 um almannatryggingar er að tryggja þeim sem lögin taka til og þess þurfa bætur og aðrar greiðslur vegna elli, örorku og framfærslu barna í þeirra forsjá. Markmiðið er að þeir sem njóta þessara greiðslna geti framfleytt sér og lifað sjálfstæðu lífi. Almennatryggingakerfinu er þó eingöngu ætlað að tryggja fólki ákveðinn lágmarkslífeyri. Meginhugsunin er að greiðslur renni til þeirra sem lægsta hafa framfærsluna en flestir eiga jafnframt rétt til greiðslna úr lífeyrissjóðum vegna skyldutrygginga og séreignasparnaðar. Þessar tvær meginstoðir lífeyristrygginga heyra undir tvö ráðuneyti en heildstæð stefna sem tekur á hlutverki þeirra og verkaskiptingu liggur ekki fyrir. Mikilvægt er að bæta úr því en huga þarf vel að samspili þessara tveggja kerfa og auka samskipti og upplýsingagjöf þeirra á milli.

Breytingar á almannatryggingalöggjöfinni hafa verið tíðar og því er mikið um viðbætur og innri tilvísanir í henni. Lögin eru að hluta til flókin og ógagnsæ og hefur það haft neikvæð áhrif á framkvæmd þeirra. Dæmi eru um að mikilvæg ákvæði laganna séu opin til túlkunar sem taki breytingum í meðferð Tryggingastofnunar án þess að nokkuð í lagaumhverfinu hafi breyst. Ber þar helst að nefna túlkun á framtíðarútreikningi búsetuhlutfalls örorkulífeyrisþega en einnig á búsetuhlutfalli ellilífeyrisþega. Í tilviki ellilífeyrisþega byggði stofnunin verklag sitt um langt skeið á lagatúlkun sem mismunaði þeim sem áður höfðu þegið örorkulífeyri. Brýn þörf er á heildarendurskoðun löggjafarinnar en vinna við hana hefur staðið yfir frá árinu 2005. Skýr lög- gjöf dregur úr hættu á mistökum við útreikning og afgreiðslu lífeyrisréttinda og bóta og er því til mikils að vinna, bæði fyrir ríkissjóð og lífeyrisþega, að heildarendurskoðun ljúki sem fyrst.

Í grundvallaratriðum skiptist almannatryggingalöggjöfin í tvennt. Annars vegar málefni aldraðra og hins vegar málefni öryrkja og þeirra sem búa við skerta færni. Töluverðar breytingar hafa verið gerðar á þeim hluta sem lýtur að eldri borgurum og hefur það skilað sér í aukinni sátt um málefni aldraðra. Ekki hefur tekist að ná viðlíka sátt í málefnum öryrkja og ríkir mun meiri óánægja innan þess hóps með störf Tryggingastofnunar. Að mati Ríkisendurskoðunar þarf að meta hvort rétt kunni að vera að skipta lögnum upp þannig að sérstök lög gildi um ellilífeyri og önnur um greiðslur til öryrkja og fólks með skerta færni. Þótt báðir hópar sæki þjónustu og

greiðslur til Tryggingastofnunar er um eðlisólíka hópa að ræða og hagsmunir þeirra við laga-setningu oft mismunandi. Það getur tafið nauðsynlega umbótavinnu og því er líklegt að laga-setning yrði skilvirkari ef hún fjallaði um afmarkaðra efni og að breytingarnar næðu til þrengri hóps en allra lífeyrisþega landsins.

6. Samskipti félagsmálaráðuneytis og Tryggingastofnunar

Samskipti félagsmálaráðuneytis og Tryggingastofnunar eru regluleg og samráðsfundir veita ráðuneytinu innsýn í daglegan rekstur og starfsemi stofnunarinnar. Þar er t.d. rætt um veruleg frávik í rekstri stofnunarinnar þegar þau koma upp og til hvaða aðgerða þurfi að grípa. Eins hefur ráðuneytið eftir atvikum kannað hvort framkvæmd Tryggingastofnunar sé í samræmi við ákvæði stjórnáskilulaga, s.s. upplýsingaskyldu, andmælarétt og rannsóknarskyldu, og gert athugasemdir ef svo er ekki. Dæmi eru um ólík sjónarmið ráðuneytis og Tryggingastofnunar um nauðsyn tiltekinna lagabreytinga, túlkun laga o.s.frv. en ráðuneytið leitar nær undantekningarlaust eftir sjónarmiðum og umsögnum stofnunarinnar vegna breytinga á lögum og reglugerðum um almannatryggingar. Þessir aðilar hafa jafnframt átt í samskiptum vegna útreikninga í tengslum við mögulegar breytingar á fjárhæðum og frítækjumörkum bóta, vegna kærumála á hendur stofnuninni og álitu frá umboðsmanni Alþingis. Tryggingastofnun á að jafnaði fulltrúa í vinnu- og starfshópum ráðuneytisins á þessu sviði enda ber henni lögum samkvæmt að vera stjórnvöldum til ráðgjafar í málaflokknum.

Þótt samstarf þessara aðila sé gott ber að vekja athygli á að samkvæmt upplýsingum félagsmálaráðuneytis hamlar undirmönnun markvissri stefnumótun og tefur heildarendurskoðun laganna. Nauðsynlegar úrbætur á lögnum ná ekki fram að ganga og torveldar það framkvæmd þeirra, eykur líkur á mistökum og ýtir undir óánægju hagsmunaaðila. Tíð ráðherraskipti, sameiningar og uppskiptingar ráðuneytisins hafa jafnframt haft áhrif á framangreinda þætti.

Dæmi eru um að lagasetning hafi ekki alltaf verið nægjanlega vönduð, að ekki hafi verið tekið tillit til réttmætra athugasemda Tryggingastofnunar þar að lútandi og að lagasetning hafi verið afgangi í mikilli tímaþröng. Þar ber helst að nefna setningu laga nr. 116/2016 þar sem felld voru brott skerðingarákvæði sem ekki stóð til að afnema. Mistökin voru lagfærð rúmum fjórum mánuðum eftir samþykkt laganna en frá gildistöku þeirra greiddi Tryggingastofnun lífeyri líkt og ákvæðið hefði aldrei fallið niður. Sú ákvörðun var véfengd fyrir dómstólum og var Tryggingastofnun gert að leiðrétta umræddar greiðslur. Ríkisendurskoðun vekur athygli á að mistök við lagasetningu og óskýr lagaákvæði almannatryggingalaga hafa kallað á leiðréttingar sem kosta munu ríkissjóð a.m.k. 9 ma.kr. í óvænt útgjöld á tímabilinu 2019–21.

7. Óánægja meðal öryrkja

Að sögn Öryrkjabandalags Íslands leita öryrkjar daglega til þess eftir upplýsingum og ráðgjöf sem Tryggingastofnun ætti að veita þeim. Ástæður þessa eru m.a. vantraust og óánægja með þjónustu stofnunarinnar. Þá virðast margir lífeyrisþegar eiga í vandræðum með að skilja upplýsingar sem þaðan koma. Algengt er að kvartað sé yfir því að bréf stofnunarinnar séu illskiljanleg og ógagnsæ og að forsendur útreiknings og afgreiðslu mála séu óljósar. Þá þarf að bæta þjónustu við viðskiptavinum sem ekki eru íslenskumælandi en stöðluð bréf stofnunarinnar hafa ekki verið þýdd á helstu tungumál notenda þjónustunnar.

Töluvert er um að skjólstæðingar Öryrkjabandalagsins veiti því umboð til að fara með mál sín fyrir Tryggingastofnun með það fyrir augum að fá niðurstöður endurskoðaðar. Dæmi eru um

að slík endurskoðun leiði til mikilla breytinga á réttindum fólks eða andstæðrar niðurstöðu í málinu. Þótt fagna beri leiðréttingum er þetta verulegt áhyggjuefni enda óljóst hversu margir einstaklingar búa við ranga niðurstöðu án þess að gera sér grein fyrir því eða hafa burði til að fylgja málum eftir. Í ljósi þessa og hversu miklir hagsmunir eru í húfi telur Ríkisendurskoðun brýnt að a.m.k. tveir starfsmenn Tryggingastofnunar komi að lokaafgreiðslu hvers máls en svo er ekki alltaf. Enn fremur er mikilvægt að innri úttektir á starfsemi stofnunarinnar séu gerðar reglulega.

8. Umboðsmenn Tryggingastofnunar

Ríkisendurskoðun bendir á að í umboðum Tryggingastofnunar hjá sýslumannsembættum landsins eru afgreiddar almennar umsóknir. Starfsfólk umboðanna heyrir ekki undir stjórn Tryggingastofnunar en tekur þó ákvarðanir í hennar nafni. Að mati Ríkisendurskoðunar er ástæða til að endurskoða þetta fyrirkomulag til að auka yfirsýn og tryggja samræmda afgreiðslu mála. Aukin rafræn þjónusta hefur auk þess dregið úr þörf fyrir nærþjónustu og fækkun sýslumannsembætta orðið til þess að þjónustan er ekki veitt eins víða og áður var.

9. Fjárveitingar, rekstur og fjármál Tryggingastofnunar

Tryggingastofnun hefur að jafnaði verið rekin innan fjárveitinga síðastliðin ár. Stofnunin sinnir lögbundnum skyldum sínum innan þess fjárhagsramma sem henni hefur verið settur og hefur fengið auknar fjárveitingar til að mæta óvæntum og tímabundnum verkefnum. Stofnunin telur þó að aukið fjármagn þurfi til rekstursins svo að t.d. sé hægt að sinna betur eftirliti sem er eitt af lögbundnum verkefnum hennar og gæðabætandi verkefnum sem ekki teljast lögbundin. Þá hefur Tryggingastofnun bent á að ekki verði hægt að mæta aðhaldskröfu fjárlaga nema með lækun launakostnaðar og fækkun starfsfólks.

Upp hafa komið verkefni og aðstæður sem kallað hafa á auknar fjárveitingar til Tryggingastofnunar og þá hefur félagsmálaráðuneyti að jafnaði brugðist við með óskum þar um. Ráðuneytið telur þó að fjárþörf stofnunarinnar sé ekki jafn brýn og hún sjálf heldur fram og bendir m.a. á að Tryggingastofnun hafi ekki verið látin sæta sömu aðhaldskröfu og aðrar undirstofnanir þess.

Til að hægt sé að meta fjárþörf Tryggingastofnunar telur Ríkisendurskoðun að liggja þurfi fyrir starfspáttagreining á starfsemi stofnunarinnar og upplýsingar úr verkþókhaldi en hvorugu er til að dreifa. Flest bendir til að fjárþörf stofnunarinnar hafi að jafnaði verið mætt og hefur rekstrargrunnur hennar tekið breytingum á undanförunum árum. Stofnunin hefur m.a. fengið varanlegar viðbætur við fjárheimildir sínar til að koma á og sinna tilteknum verkefnum. Má þar nefna samtals 90 m.kr. vegna undirbúnings innleiðingar á starfsgetumati, 30 m.kr. til að koma á fót umboðsmanni lífeyrisþega og 30 m.kr. til bættrar upplýsingagjafar til viðskiptavina. Starfsgetumat hefur þó hvorki verið innleitt í löggjöf né hefur stöðu umboðsmanns lífeyrisþega verið komið á fót.

Ríkisendurskoðun gagnrýnir að fjárveitingar séu ekki nýttar með þeim hætti sem löggjafinn ætlaði og vísar þar til stöðu umboðsmanns lífeyrisþega. Hlutverk hans samkvæmt fjárlagafrumvarpi var að veita lífeyrisþegum leiðbeiningar og upplýsingar um réttindi samkvæmt lögum en Tryggingastofnun hefur, með vitund félagsmálaráðuneytis, nýtt fjárveitingarnar til daglegra samkeyrslna upplýsinga í tölvukerfum stofnunarinnar, ábendinga um vannýtt réttindi, reksturskerfa og gerð einstaklingsbundinna leiðbeininga. Að mati Ríkisendurskoðunar er þessu tvennu ekki saman að jafna.

Tillögur til úrbóta

1

Bæta þarf málsmeðferð við töku ákvarðana

Tryggja þarf að málsmeðferðarreglur almannatryggingalaga og stjórnsýslulaga séu virtar í hvívetna við afgreiðslu mála. Dæmi um aðgerðir sem gætu bætt frammistöðu Tryggingastofnunar eru að tryggja að mál sé nægjanlega rannsakað áður en ákvörðun er tekin, að viðskiptavinum sé leiðbeint um möguleikann á niðurfellingu krafna vegna sérstakra aðstæðna og að a.m.k. tveir starfsmenn komi að lokaákvörðunum stofnunarinnar. Þá er brýnt að Tryggingastofnun efli upplýsingagjöf til viðskiptavina og endurskoði framsetningu bréfa sinna ásamt því að bæta þjónustu við ört vaxandi hóp viðskiptavina sem þarf upplýsingar á öðru tungumáli en íslensku.

2

Auka þarf hlutfall viðskiptavina sem fá réttar greiðslur

Ofgreiðslur jafnt sem vangreiðslur geta haft víðtæk áhrif á fjárhag viðskiptavina Tryggingastofnunar. Mikilvægt er að draga úr slíkum greiðslum. Liður í þeirri vinnu er bættur aðgangur Tryggingastofnunar að upplýsingum s.s. um fjármagnstekjur sem sæta staðgreiðslu og réttindi einstaklinga hjá lífeyrissjóðum. Þá þarf að meta ávinning þess að setja vikmörk á mismun milli tekjuáætlana lífeyrisþega og rauntekna og kanna hvort ástæða sé til að endurskoða fjárhæð ofgreiðslu sem ekki skal innheimta.

3

Ljúka þarf heildarendurskoðun laga um almannatryggingar

Mikilvægt er að ljúka sem fyrst heildarendurskoðun laga um almannatryggingar. Lagaumgjörðin er flókin og tiltekin ákvæði eru opin til túlkunar. Þá þarf að útfæra önnur ákvæði nánar með setningu reglugerða, s.s. ákvæða um endurhæfingarlífeyri.

Í tengslum við endurskoðun laganna þarf að kanna kosti þess að skipta löggjöfinni í tvennt, annars vegar ellilífeyrismál og hins vegar örorkumál. Uppskipting í tvo lagabálka gæti einfaldað lagaumgjörðina, bætt skilning á sérstöðu hvors málaflokks og aukið skilvirkni í umbótastarfi á þessum sviðum.

4

Leggja þarf aukna áherslu á málefni almannatrygginga

Auka þarf vægi málaflokks almannatrygginga innan félagsmálaráðuneytis. Leið að því marki er m.a. markviss stefnumótun, öflugt eftirlit með rekstri og starfsemi Tryggingastofnunar, að regluleg yfirferð úrskurða frá úrskurðarnefnd velferðarmála verði hluti af verklagi ráðuneytisins og að unnið sé markvisst með álit umboðsmanns Alþingis. Mikilvægt er að úrskurðir sem geta nýst við laga- eða reglugerðarbreytingar fái tilskilda athygli og eftirfylgni af hálfu ráðuneytisins.

5

Heildarstefnumótun í lífeyrismálum nauðsynleg

Þörf er á heildarstefnumótun í málefnum lífeyristrygginga með aðkomu stjórnvalda og helstu hagsmunaaðila. Í þeirri vinnu er mikilvægt að skýra uppbyggingu lífeyriskerfisins í heild og hvernig meginstoðir þess, þ.e. almannatryggingar og lífeyristryggingar lífeyrissjóða, eiga að styðja hvor aðra.

6

Umboðsmenn Tryggingastofnunar hjá sýslumannsembættunum

Endurskoða þarf núgildandi fyrirkomulag að rekin séu umboð fyrir Tryggingastofnun hjá sýslumannsembættum landsins. Tryggingastofnun hefur ekki yfirstjórn yfir umboðsmönnum sínum og hefur því hvorki fulla yfirsýn um þá starfsemi sem fer fram í hennar nafni né getur hún tryggt samræmda afgreiðslu mála.

7

Fjárveitingar nýttar í samræmi við tilgang þeirra

Tryggingastofnun ríkisins hefur frá árinu 2017 fengið árlega 10 m.kr. fjárveitingu til að koma á fót stöðu umboðsmanns lífeyrisþega. Þau áform hafa ekki gengið eftir. Ríkisendurskoðun tekur ekki afstöðu til þess hvort koma eigi á slíkri stöðu en bendir á mikilvægi þess að fjárveitingar séu nýttar til þess sem þeim var ætlað.

Umsagnir og viðbrögð

Viðbrögð félagsmálaráðuneytis

Bæta þarf málsmeðferð við töku ákvarðana

„Félagsmálaráðuneytið tekur undir þessa ábendingu Ríkisendurskoðunar. Í V. kafla almannatryggingalaga er fjallað um leiðbeiningar- og upplýsingaskyldu og eftirlitsheimildir. Er þar mikil áhersla lögð á vandaða málsmeðferð Tryggingastofnunar. Í 37. og 38. gr. eru nú ítarleg ákvæði um leiðbeiningarskyldu stofnunarinnar gagnvart umsækjanda og um að mál séu nægjanlega upplýst áður en ákvörðun um bótarétt er tekin. Bent skal á að ákvæði stjórnsýslulaga gilda nema veittur sé betri réttur samkvæmt lögnum, sbr. 47. gr. laganna. Því ber að halda til haga að Tryggingastofnun hefur að mati ráðuneytisins bætt ferla sína hvað þetta varðar en stöðugra umbóta er þörf á þessu sviði eins og í stjórnsýslunni allri.“

Auka þarf hlutfall viðskiptavina sem fá réttar greiðslur

„Félagsmálaráðuneytið er sammála því að mikilvægt sé að draga úr ofgreiðslum jafnt sem van-greiðslum og styður bættan aðgang Tryggingastofnunar að nauðsynlegum upplýsingum og samstarf við lífeyrissjóði til þess að svo megi verða. Ráðuneytið mun láta meta ávinning af því að setja vikið á mismun og kanna hvort ástæða sé til að endurskoða fjárhæð ofgreiðslu sem ekki skal innheimta. Þó er rétt að vekja athygli á því að vegna tenginga við aðrar tekjur, einkum fjármagnstekjur, auk reglna um samanburð réttinda er nær ómögulegt að áætla rétta fjárhæð bóta fyrir fram þannig að enginn mismunur komi fram við árlegan endurreikning og uppgjör.“

Ljúka þarf heildarendurskoðun laga um almannatryggingar

„Á undanförunum áratug hefur kerfisbundið verið farið yfir kafla almannatryggingalaganna. Hafa I. kafli, markmið, skilgreiningar og gildissvið, II. kafli, stjórnsýsla, V. kafli, leiðbeiningar- og upplýsingaskylda og eftirlitsheimildir og VI. kafli, almenn ákvæði, þegar verið endurskoðaðir. Ennfremur hefur III. kafli, lífeyrstryggingar, verið endurskoðaður hvað varðar ellilífeyri. Auk efnislegra breytinga hvað varðar inntak réttindanna hafa þessar breytingar að mati ráðuneytisins verið til einföldunar og aukið skýrleika laganna. Endurskoðun III. kafla hvað varðar örorkulífeyri og tengdar greiðslur sem segja má að hafi hafist árið 2005 er aftur á móti enn ólokið. Almannatryggingalöggjöfin er í stöðugri þróun og endurskoðun þar sem sífellt koma upp ný álitafni og samfélagsbreytingar sem leiða til þess að breyta þarf löggjöfinni. Þá hafa ríkisstjórnir og ráðherrar áherslur í málaflokknum sem leitast er við að hrinda í framkvæmd á hverju kjörtímabili. Heildarendurskoðun laga um almannatryggingar verður því seint endanlega lokið.“

Félagsmálaráðuneytið tekur undir þá ábendingu Ríkisendurskoðunar að kanna þurfi kosti þess að skipta löggjöfinni í tvennt, annars vegar þau ákvæði er snúa að ellilífeyri og tengdum greiðslum og hins vegar þau ákvæði er snúa að örorkulífeyri og tengdum greiðslum. Ákjósanlegt væri að kanna kosti þess að skipta lögnum í tvo málaflokka þegar lokið hefur verið við efnislega endurskoðun þess hluta III. kafla laganna hvað varðar örorkulífeyri og tengdar greiðslur.“

Leggja þarf aukna áherslu á málefni almannatrygginga

„Félagsmálaráðuneytið tekur undir þessa ábendingu Ríkisendurskoðunar. Málaflokkurinn hefur öðlast aukið mikilvægi og nú þegar renna um 17% árlegra ríkisútgjalda til elli- og örorkulífeyris almannatrygginga og tengdra greiðslna. Aukning á örorku í þjóðfélaginu er áhyggjuefni og lífeyrisþegum mun fjölga mjög mikið á næstu árum. Spár gera nú ráð fyrir að um miðja þessa öld verði hlutfall þeirra sem eru 67 ára og eldri um 24% af mannfjölda. Þá er ljóst að flækjustig í framkvæmd málaflokksins mun aukast á næstu árum, vegna fjölbreyttari samsetningar þjóðarinnar og fjölgunar þeirra sem búa og starfa erlendis hluta starfsævinnar, auk þess sem stöðugt meiri áhersla er lögð á einstaklingsbundin réttindi. Aukin áhersla á félagsmálarétt er einnig áberandi á alþjóðavettvangi og nauðsynlegt að fylgjast vel með þróun mála í Evrópu á þessu sviði. Markviss og lifandi stefnumótun í málaflokknum er því mikilvæg sem og öflugt eftirlit með starfsemi Tryggingastofnunar sem annast framkvæmd laga um almannatryggingar. Þá eru úrskurðir úrskurðarnefndar velferðarmála sem og álit umboðsmanns Alþingis mikilvægir við laga- og reglugerðarvinnu innan ráðuneytisins. Ráðuneytið hyggst fylgja eftir þessari ábendingu Ríkisendurskoðunar með því að óska eftir auknu fjármagni í málaflokkinn m.a. til þess að unnt sé að fjölga starfsmönnum ráðuneytisins sem vinna að málaflokknum. Í því sambandi má nefna að eingöngu tveir starfsmenn ráðuneytisins starfa að þessum málaflokki í fullu starfi, auk mikilvægs stuðnings frá skrifstofu fjárlaga og rekstrar og aðkomu skrifstofustjóra.“

Heildarstefnumótun í lífeyrismálum nauðsynleg

„Málefni lífeyristrygginga falla undir tvö ráðuneyti í Stjórnarráði Íslands. Almannatryggingakerfið fellur undir félagsmálaráðuneytið og lífeyrissjóðakerfið fellur undir fjármála- og efnahagsráðuneytið auk viðbótarlífeyris og ýmiss konar séreignalífeyris. Saman mynda þessar stöðir lífeyristryggingakerfið og tekur félagsmálaráðuneytið undir það að mikilvægt sé að heildarstefnumótun í lífeyrismálum landsmanna sé unnin í samráði þessara tveggja ráðuneyta sem og helstu hagsmunaaðila. Rétt er að taka fram að mikið samráð hefur verið milli framangreindra ráðuneyta við breytingar á almannatryggingalögum og lífeyrissjóðalögum undanfarin ár. Þá hafa stjórnvöld lagt mikla áherslu á samráð við helstu hagsmunasamtök lífeyrisþega við undirbúning lagabreytinga sem er til þess fallið að bæta gæði lagasetningarinnar sem og að auka stuðning við nauðsynlegar breytingar á löggjöfni. Félagsmálaráðuneytið mun leitast við það hér eftir sem hingað til að fá sem flesta að borðinu þegar um málefni lífeyristrygginga er að ræða. Mikilvægt er að setja tímasetta aðgerðaráætlun í þessum málaflokki auk þess sem tryggja þarf fjármagn til málaflokksins í fjármálaáætlun í samræmi við aðgerðaráætlun.“

Umboðsmenn Tryggingastofnunar hjá sýslumannsembættum

„Það fyrirkomulag er hér um ræðir hefur áður verið til endurskoðunar án þess þó að það hafi leitt til breytinga. Félagsmálaráðuneytið er sammála því að full þörf sé á að endurskoða fyrirkomulagið og leita annarra leiða til að tryggja öllum landsmönnum nútímalega og góða þjónustu óháð búsetu um leið og tekið verður á þeim rekstrarlegu þáttum er Ríkisendurskoðun bendir réttilega á. Félagsmálaráðuneytið hyggst taka þetta mál upp að nýju með Tryggingastofnun og eftir atvikum dómsmálaráðuneyti.“

Fjárveitingar nýttar í samræmi við tilgang þeirra

„Félagsmálaráðuneytið er sammála ábendingu Ríkisendurskoðunar um að brýnt sé að fjárveitingar til þessa verkefnis séu nýttar í samræmi við tilgang þeirra. Farið er yfir stöðu rekstrar og fjárveitinga á reglulegum samráðsfundum ráðuneytisins og Tryggingastofnunar og mun ráðuneytið taka formlega afstöðu til þess hvort fallist verði á að þeim fjárveitingum sem ætlaðar

voru til þess að setja á stofn embætti umboðsmanns lífeyrisþega verði varið með öðrum hætti en með stofnun embættis umboðsmanns lífeyrisþega til að ná sama markmiði. Ráðuneytinu er kunnugt um það að Tryggingastofnun taldi þeim fjárveitingum sem ætlaðar voru til að setja á stofn embætti umboðsmanns lífeyrisþega, betur varið í að efla upplýsingar og þjónustu réttindasviðs og aðrar aðgerðir til þess að bæta þjónustu og aðgengi viðskiptavina að upplýsingum og leiðbeiningum en hefur ekki tekið formlega afstöðu til þess.“

Viðbrögð Tryggingastofnunar

„Tryggingastofnun fagnar úttekt Ríkisendurskoðunar á stofnuninni og telur að í þeim tillögum til úrbóta sem koma fram í drögum að skýrslu séu gagnlegar ábendingar sem munu nýtast í umbótastarfi í málaflokknum. Að mati Tryggingastofnunar er mikilvægt að fara með félagsmálaráðuneytinu yfir þær tillögur sem fram koma í skýrsludrögunum og nýta þær við frekari greiningu, stefnumótun og úrbætur.“

Bæta þarf málsmeðferð við töku ákvarðana

„Tekið er undir mikilvægi þess að stjórnslu Tryggingastofnunar sé vönduð, upplýsingagjöf og leiðbeiningaskyldu sé vel sinnt, mál séu rannsökuð til hlítar og almennar málshraðareglur virtar. Þá tekur Tryggingastofnun undir mikilvægi þess að vandað sé til afgreiðslu mála.“

Nokkrar ábendingar eru settar fram varðandi verklag innan stofnunarinnar. Varðandi ábendingu um leiðbeiningar um niðurfellingu krafna vill Tryggingastofnun taka fram að hún er í samræmi við breytingar sem þegar eru í vinnslu. Ábending um sjálfvirkan útreikning vaxta á leiðréttar bætur verður tekin til skoðunar með félagsmálaráðuneytinu. Ábending um að tveir starfsmenn komi að lokaákvörðun getur styrkt innra eftirlit enn frekar, en myndi hafa töluverðan aukinn kostnað í för með sér. Tryggingastofnun hefur lagt sérstaka áherslu á auknar rafrænar forsendugreiningar til að tryggja réttar afgreiðslur mála. Í þessu sambandi þarf jafnframt að huga að vinnulagi í umboðum, þar sem víða er aðeins einn starfsmaður sem sinnir verkefnum fyrir Tryggingastofnun, svo að afgreiðslutími lengist ekki um of. Skýr framsetning bréfa og texta á heimasíðu og öflug upplýsingagjöf eru verkefni sem stöðugt þarf að sinna, eins og bent er á að gera þurfi. Að síðustu er ábending um að auka þurfi upplýsingar á öðru tungumáli en íslensku og er tekið undir hana. Reynslan hefur sýnt að þjónusta og ráðgjöf Tryggingastofnunar á pólsku á undanförunum árum hefur verið vel tekið.

Hjá Tryggingastofnun er lögð áhersla á vandaða stjórnslu og öflugt umbótastarf en ljóst er að alltaf má gera betur í upplýsingagjöf og leiðbeiningum. Það er viðvarandi verkefni og unnið meðal annars í samstarfi við helstu hagsmunasamtök viðskiptavina stofnunarinnar.“

Auka þarf hlutfall viðskiptavina sem fá réttar greiðslur

„Tryggingastofnun tekur undir að mikilvægt er að draga úr frávikum í árlegu uppgjöri. Má þó benda á að eðli samtímakerfa, sem byggja á áætlunum og afturvirkum leiðréttingum eftir endurreikning, er að frávik komi fram svo sem eins og gerist árlega hjá Skattinum.“

Erfitt getur verið fyrir lífeyrisþega að áætla tekjur með nægjanlegri nákvæmni þannig að ekki komi til frávik, en þeir bera lögum samkvæmt ábyrgð á endanlegum tekjuáætlunum sínum.

Tryggingastofnun gerir tillögu að tekjuáætlunum og sinnir samtímaeftirliti því er tekið undir að bætt aðgengi stofnunarinnar að upplýsingum um réttindi einstaklinga hjá lífeyrissjóðum og um fjármagnstekjur myndi væntanlega draga úr frávikum.

Margvíslegar lagabreytingar, sumar nýlegar, eru þó þess eðlis að endanleg réttindi eru ekki ljós fyrir en tekjudreifing innan ársins liggur fyrir. Lögum samkvæmt getur fjöldi útreikninga á réttindum hvers einstaklings við uppgjör orðið allt að 15 talsins vegna mismunandi reiknireglna og sólarlagsákvæða sem borin eru saman þannig að tryggt sé að lífeyrisþeginn njóti ætíð bestu niðurstöðu. Þannig liggur endanlegur réttur í raun ekki fyrir fyrir en við uppgjör. Árlegt uppgjör tryggir að endingu öllum lífeyrisþegum réttar greiðslur.“

Ljúka þarf heildarendurskoðun laga um almannatryggingar

„Lög um almannatryggingar er viðamikill og flókinn lagabálkur sem hefur verið og verður í stöðugri þróun. Ljóst hefur verið í töluverðan tíma að þörf er á endurskoðun laganna. Mikilvægt er fyrir starfsemi Tryggingastofnunar að lagaumgjörðin sé skýr. Endurskoðun laganna er í höndum Alþingis en Tryggingastofnun er nú sem fyrir reiðubúin til að leggja sitt af mörkum við þá vinnu.“

Leggja þarf aukna áherslu á málefni almannatrygginga og Heildarstefnumótun í lífeyrismálum nauðsynleg

„Tryggingastofnun tekur undir nauðsyn á heildarstefnumótun í lífeyrismálum og að skýra þurfi betur uppbyggingu lífeyriskerfisins og hvernig meginstöðir þess geti stutt hvor aðra. Tryggingastofnun tekur einnig undir mikilvægi þess að auka þurfi vægi málaflokksins innan félagsmálaráðuneytisins. Jafnframt telur Tryggingastofnun að tryggja þurfi betur fjárhagslegan rekstrargrundvöll stofnunarinnar.“

Umboðsmenn Tryggingastofnunar hjá sýslumannsembættum

„Tryggingastofnun tekur undir að endurskoða þarf núgildandi fyrirkomulag að rekin séu umboð fyrir stofnunina hjá sýslumannsembættum landsins. Með yfirstjórn yfir umboðsmönnum gæti Tryggingastofnun haft betri yfirsýn og tryggt enn frekar samræmda afgreiðslu mála um land allt.“

Fjárveitingar nýttar í samræmi við tilgang þeirra

„Hjá Tryggingastofnun og umboðum starfa um 120 manns sem leitast við að sinna viðskiptavinum stofnunarinnar af kostgæfni. Fræðsla og kynning á réttindum og leiðbeiningar um virkjun þeirra er vissulega mikilvægur þáttur í starfseminni og því hefur upplýsingaflæði og leiðbeiningar t.d. á heimasíðu, á Mínum síðum og í símsvörun verið stórbætt á undanförunum árum. Ávallt má þó gera betur hvað þessi atriði varðar. Athugunarefni er hvort að einstakur starfsmaður, umboðsmaður lífeyrisþega, yrði til bóta, hvert yrði t.d. verksviðið og umboð hans? Lögð hefur verið áhersla á að hafa til staðar öflugan hóp starfsfólks með færni og þekkingu á réttindum og lagalegu umhverfi almannatrygginga með það að markmiði að efla þjónustu stofnunarinnar. Þá má velta fyrir sér hvort umboðsmaður lífeyrisþega ætti að vera starfsmaður Tryggingastofnunar eða vera óháður henni, staðsettur annars staðar.“

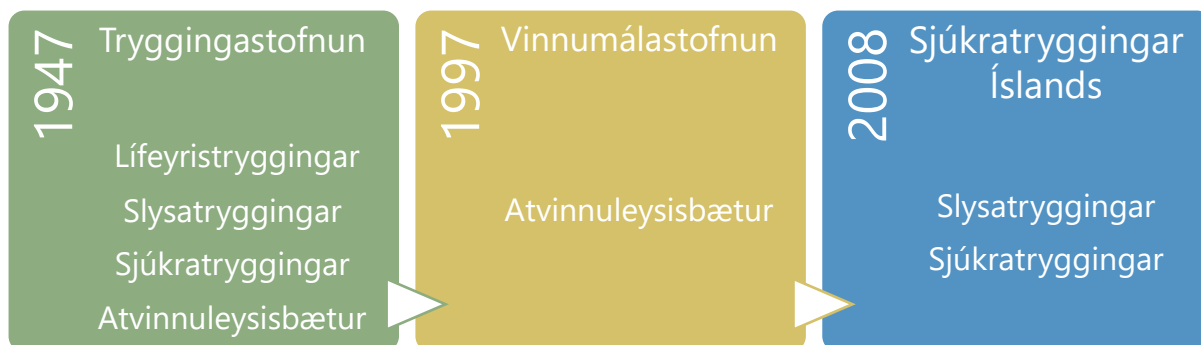
1 Tryggingastofnun ríkisins

Tryggingastofnun ríkisins var stofnuð árið 1936, sama ár og fyrstu heildstæðu lögin um alþýðu-tryggingar tóku gildi. Stofnunin var um áratuga skeið sjálfstæð ríkisstofnun og fór sérstök þingkjörin nefnd, tryggingaráð, með stjórn hennar. Þótt ráðherra bæri á þessum tíma ekki ábyrgð á starfsemi stofnunarinnar var honum lögum samkvæmt ætlað að ráða forstjóra hennar.

Árið 2004 var stjórnskipulagi almannatrygginga breytt og tryggingaráð lagt niður. Tilgangur breytinganna var að færa ábyrgð á almannatryggingum og starfsemi Tryggingastofnunar ríkisins til ráðherra félagsmála. Í stað tryggingaráðs var ráðherra falið að skipa stjórn yfir Tryggingastofnun en hlutverk hennar var m.a. að staðfesta skipulag stofnunarinnar, árlega starfsáætlun og fjárhagsáætlun ásamt því að marka stofnuninni langtímastefnu. Ráðherra setur stjórninni starfsreglur og eru núgildandi reglur nr. 880/2004. Ráðherra skipar jafnframt forstjóra Tryggingastofnunar að fenginni tillögu stjórnar.

1.1 Hlutverk Tryggingastofnunar

Árið 1947 tóku ný lög um almannatryggingar við af áður nefndum lögum um alþýðutryggingar. Þau voru mun víðtækari en fyrri lög og var ætlað að ná til allrar þjóðarinnar án tillits til efnahags. Samkvæmt þeim náði starfsemi Tryggingastofnunar til lífeyristrygginga, slysatrygginga, sjúkratrygginga og atvinnuleysisbóta en lögbundið hlutverk stofnunarinnar var að sjá um allar greiðslur sem kveðið var á um í lögum. Árið 1997 færðist framkvæmd atvinnuleysistrygginga til Vinnuálastofnunar og í október 2008 fluttist framkvæmd slysa- og sjúkratrygginga frá Tryggingastofnun til Sjúkratrygginga Íslands.



Meginhlutverk Tryggingastofnunar er að annast framkvæmd og stjórnsýslu lífeyristrygginga almannatrygginga. Stofnuninni er því gert að starfa í samræmi við stjórnsýslulög nr. 37/1993. Meðal annarra verkefna sem tilgreind eru sérstaklega í lögum um almannatryggingar er:

- að vera ráðherra og öðrum stjórnvöldum til ráðgjafar og upplýsingar um mál sem heyra undir stofnunina,
- að veita almenningi þjónustu og ráðgjöf um réttindi og skyldur samkvæmt þeim lögum sem stofnunin starfar eftir,
- að kynna almenningi réttindi sín með upplýsingastarfsemi,
- að birta upplýsingar um starfseminna með reglubundnum hætti,
- að gera árlega starfs- og fjárhagsáætlun,
- að gera árlega áætlun um bótagreiðslur hvers árs.

Ákvæði um hlutverk Tryggingastofnunar, eins og það er skilgreint hér að ofan, kom inn í almannatryggingalögin árið 2015 en fram að því hafði hlutverkið einungis verið skilgreint á þann hátt að stofnunin skyldi annast almannatryggingar. Hlutverk stofnunarinnar er að þessu leyti orðið bæði skýrara og víðtækara en áður.

Þótt verkefni Tryggingastofnunar séu í meginatriðum skilgreind hér að framan er mikilvægt að hafa markmið og tilgang almannatryggingalöggjafarinnar til hliðsjónar þegar rætt er um hlutverk stofnunarinnar. Löggjöfinni er ætlað að tryggja þeim sem lögin taka til og þess þurfa bætur og aðrar greiðslur vegna elli, örorku og framfærslu barna í þeirra forsjá. Með því, og þeirri þjónustu og aðstoð sem kveðið er á um í öðrum lögum, er ætlun stjórnvalda að standa vörð um stjórnarskrárvarin réttindi fólks og stuðla að því að lífeyrisþegar og aðrir þeir sem lögin taka til geti framfleytt sér og lifað sjálfstæðu lífi. Almenn er gert ráð fyrir að hverjum einstaklingi sé skylt að framfleyta sér sjálfur en hlutverk almannatrygginga er að aðstoða þegar fólk verður fyrir tekjutapi, tekjulækkun eða sérstökum útgjöldum vegna framangreinds.

Almannatryggingakerfið er ein af þremur meginstoðum lífeyriskerfisins á Íslandi, til viðbótar við skyldutryggingu lífeyrissjóða og viðbótarlífeyrissparnað sem er valkvæður. Því er ætlað að tryggja ákveðinn lágmarkslífeyri og tengjast réttindi fólks búsetu á Íslandi. Fjárhæðir greiðslna til lífeyrisþega eru fyrir fram ákveðnar og óháðar fyrri tekjum. Þær eru þó háðar samtímatekjum sem geta komið til skerðingar. Mánaðarleg lífeyrisgreiðsla getur því verið mismunandi og fer eftir aðstæðum hvers lífeyrisþega. Meginhugsunin er sú að greiðslurnar, sem koma úr ríkissjóði, renni til þeirra sem hafa lægstu framfærsluna.

1.2 Lagalegt umhverfi Tryggingastofnunar

Tryggingastofnun starfar samkvæmt lögum nr. 100/2007 um almannatryggingar, lögum nr. 99/2007 um félagslega aðstoð, lögum nr. 22/2006 um greiðslur til foreldra langveikra eða alvarlega fatlaðra barna og lögum nr. 40/2009 um réttindi lifandi líffæragjafa til tímabundinnar fjárhagsaðstoðar.

Breytingar á lögum um almannatryggingar hafa verið tíðar. Við endurútgáfu laganna þann 1. janúar 2007 höfðu verið gerðar 40 breytingar á eldri lögum sem tóku gildi í janúar 1994. Hinn 1. janúar 2020 hafði nógildandi lögum verið breytt 45 sinnum til viðbótar. Breytingarnar hafa verið margvíslegar, allt frá framlengingu bráðabirgðaákvæða og breytinga á heiti þess ráðherra sem fer með málaflokkinn til umfangsmikilla breytinga sem teljast liður í heildarendurskoðun laganna. Má þar nefna lög nr. 116/2016 þar sem sá hluti löggjafarinnar sem fjallar um ellilífeyri var endurskoðaður og einfaldaður til muna.

Lögum nr. 99/2007, um félagslega aðstoð hefur verið breytt 19 sinnum frá gildistöku þeirra 1. janúar 2007 en fæstar ef nokkrar þeirra breytinga teljast umfangsmiklar. Fáar breytingar hafa aftur á móti verið gerðar á lögum nr. 22/2006 um greiðslur til foreldra langveikra eða alvarlega fatlaðra barna og lögum nr. 40/2009 um réttindi lifandi líffæragjafa til tímabundinnar fjárhagsaðstoðar frá gildistöku þeirra. Þó voru efnislegar breytingar gerðar á lögum nr. 22/2006 strax árið 2008 þegar reynslan hafði sýnt að reglurnar nýttust ekki þeim hóp sem þeim var ætlað að aðstoða.

Próunin í lagasetningu tengdri almannatryggingum síðustu ár hefur verið í þá átt að taka tiltekna málaflokka út úr heildarlöggjöfinni og setja í sérlæg. Innan laga um almannatryggingar standa nú eftir málefni ellilífeyrisþega, fólks með skerta færni eða örorku og barna þeirra. Viðmælendur Ríkisendurskoðunar voru allir sammála um að brýn þörf væri á heildarendurskoðun laganna enda væru þau orðin ógagnsæ og flókin eftir stöðugar breytingar og umbætur. Heildarendurskoðun laganna hefur verið á dagskrá ráðuneytis félagsmála frá 2005 en yfirlýst markmið hennar hafa m.a. verið að hvetja til aukinnar þátttöku lífeyrisþega á vinnumarkaði og einfalda almannatryggingakerfið.

Tryggingastofnun telur að ráðast þurfi í endurskoðun almannatryggingalaga sem fyrst ásamt endurskoðun á lögum um félagslega aðstoð. Þannig megi bæta og efla framkvæmd laganna. Í svari við fyrirspurn Ríkisendurskoðunar benti stofnunin á að löggin væru miklir lagabálkar með innri tilvísanir og tilvísanir í ýmis önnur lög og því mikilvægt að endurskoða réttindakerfið í heild í stað þess að breyta einstökum ákvæðum laganna. Að mati Tryggingastofnunar þarf tilgangur almannatryggingalaga að vera vel skilgreindur svo að hægt sé að einfalda réttindakerfið og gera það skilvirkara og skiljanlegra fyrir alla hlutaðeigandi. Stöðugar lagabreytingar, sem oft eru afturvirkar og taka gildi án þess að vera nægjanlega útfærðar með reglugerðum, geri stofnuninni erfitt um vik við framkvæmd laganna og endurreikning réttinda.

Þó ljóst sé að slík löggjöf sæti stöðugri endurskoðun tekur Ríkisendurskoðun undir að mikilvægt sé að ljúka heildarendurskoðun laganna. Bagalegt sé að ekki hafi tekist að ljúka henni á þeim 15 árum sem liðin eru, ekki síst vegna ábendinga um að þær tafir hindri nauðsynlegar og aðkallandi umbætur í málaflokknum.

Ein afleiðing tafa á heildarendurskoðun almannatryggingalaga er sú að frá árinu 2008 hefur þurft að framlengja árlega bráðabirgðaákvæði sem á að koma til móts við örorkulífeyrisþega hvað varðar frítekjumark atvinnutekna. Frítekjumark ellilífeyrisþega var hækkað til að stuðla að aukinni atvinnuþátttöku án þess að greiðslur frá Tryggingastofnun skertust og til stóð að koma á sambærilegri framkvæmd fyrir örorku- og endurhæfingarlífeyrisþega. Slíkar breytingar hafa ekki náð fram að ganga og af þeim sökum hefur umrætt bráðabirgðaákvæði verið framlengt 11 sinnum. Nú síðast til 31. desember 2020 með lögum nr. 135/2019.

Þegar Ríkisendurskoðun leitaði skýringa á því hverju sætir að heildarendurskoðun almannatryggingalaga hefur tekið svo langan tíma kom í ljós að einungis tveir starfsmenn félagsmálaráðuneytis sinna málaflokknum í fullu starfi en þeir vinna jafnframt við aðra málaflokka eins og langveik börn og ættleiðingarstyrki. Í samtali við þá kom fram að málaflokkurinn væri undir- mannaður og að of lítill tími gæfist í hugmynda- og stefnumótunarvinnu. Vert er að geta að fram að gildistöku laga nr. 123/2015 um opinber fjármál í ársbyrjun 2016 hafði ráðuneytið ekki skýra stefnu í málaflokknum og svo er í raun enn. Að frátöldum þeim markmiðum sem sett hafa verið í fjármálaáætlun ríkisstjórnarinnar liggur ekki fyrir heildstæð stefna um málaflokkinn en ljóst er að tíð ráðherraskipti innan félagsmálaráðuneytis og forvera þess, sameining við heilbrigðisráðuneyti og síðar uppskipting hafa haft áhrif á vinnu þeirra og afköst.

Frá 2004 hafa tíu ráðherrar stýrt málaflokknum almannatryggingar. Ef litið er aftur til ársins 2008 hafa þeir verið sjö og setið frá þremur mánuðum til tæplega fjögurra ára. Ráðuneytið hefur á sama tímabili tekið tíðum breytingum en það varð félags- og tryggingamálaráðuneyti árið 2008, velferðarráðuneyti árið 2011 (eftir sameiningu við heilbrigðisráðuneyti) og nú síðast árið 2019 aftur félagsmálaráðuneyti eftir uppskiptingu velferðarráðuneytis.

Þrátt fyrir miklar breytingar og fátt starfsfólk sem sinnir almannatryggingum innan félagsmálaráðuneytis leiddi athugun Ríkisendurskoðunar í ljós að aðgengi Tryggingastofnunar að sérfræðingum ráðuneytisins er almennt gott og að samráðsfundir eru haldnir reglulega. Samkvæmt fundargerðum, formlægum erindum, tölvupóstum og öðrum gögnum sem Ríkisendurskoðun aflaði hjá stofnuninni og ráðuneytinu voru mikil og tíð samskipti þeirra á milli á árunum 2014–18 og mörg dæmi um að ráðuneytið hefði kynnt fyrir stofnuninni fyrirhugaðar breytingar á lögum um almannatryggingar, félagslega aðstoð og reglugerðum settum á grundvelli þeirra. Þá hefði það leitað eftir sjónarmiðum Tryggingastofnunar við breytingarnar. Stofnunin átti jafnframt fulltrúa í vinnu- eða starfshópum og nefndum ráðherra þegar unnið var að umfangsmiklum breytingum á þessum lagabálkum.

Á tímabilinu 2014–18 héldu Tryggingastofnun og ráðuneyti félagsmála 13 samráðsfundi. Forstjóri og framkvæmdastjórar allra starfssviða stofnunarinnar sátu fundina sem og það starfsfólk ráðuneytisins sem sinnir málaflokknum.

Á samráðsfundunum fékk Tryggingastofnun tækifæri til að upplýsa ráðuneytið um atriði sem hún taldi nauðsynlegt að vekja athygli á, s.s. þörf á lagabreytingum. Fjallað var um rekstur stofnunarinnar á hverjum tíma sem og útgreiðslur bóta til lífeyrisþega samanborið við fjárlög yfirstandandi árs. Dæmi voru um að þegar fyrir lágu vísbendingar um veruleg frávik frá fjárlögum hafi það verið rætt sem og hvort og þá til hvaða aðgerða þyrfti að grípa. Ráðuneytið og Tryggingastofnun áttu jafnframt í öðrum samskiptum, m.a. vegna útreikninga, mögulegra breytinga á fjárhæðum og frítekjumörkum bóta, vegna kærumála á hendur stofnuninni sem og álita frá umboðsmanni Alþingis. Árið 2017 réð ráðuneytið ráðgjafarfyrirtækið KPMG til að vinna rekstrarúttekt á Tryggingastofnun og í kjölfarið veitti KPMG stofnuninni aðstoð við gerð nýs skipurits sem tók gildi á árinu 2018.

Eftirlit ráðuneytisins með starfsemi Tryggingastofnunar fól einnig í sér að það tók eftir atvikum upp hvort framkvæmd stofnunarinnar væri í samræmi við ákvæði stjórnáskýlulaga, s.s. upplýsingaskyldu, andmælarétt og rannsóknarskyldu. Þær athuganir mátti í flestum tilfellum rekja til þess að ráðuneytið hafði orðið þess áskynja að skort hafði á vandvirkni í vinnubrögðum við framkvæmd stofnunarinnar. Dæmi um slíkt er eftirfarandi:

Við eftirgrennslan ráðuneytisins árið 2015 kom í ljós að Tryggingastofnun hafði sent lífeyrisþegum bréf með niðurstöðu endurreiknings bóta og tilkynnt á sama tíma um greiðslu inneigna og innheimtu ofgreiddra bóta. Hófust þær aðgerðir um leið og endurreikningi var lokið. Bótaþegum var gefinn kostur á að andmæla endurreikningi en uppgjör bóta var framkvæmt áður en farið hafði verið yfir andmælin sem stofnuninni bærust. Að mati ráðuneytisins var andmælaréttar ekki gætt í þessum tilfellum og kom það þeim sjónarmiðum reglulega á framfæri við Tryggingastofnun á árunum 2015–18. Ráðuneytið ítrekaði að bréf stofnunarinnar um niðurstöðu endurreiknings væru tilkynningar en ekki ákvarðanir og að veita þyrfti lífeyrisþegum frest til að andmæla niðurstöðum og taka afstöðu til andmæla áður en til uppgjörs kæmi. Tryggingastofnun hélt framkvæmd sinni aftur á móti að mestu óbreyttri og brást ekki með fullnægjandi hætti við ábendingunum fyrr en árið 2018.

Rétt er að taka fram að félagsmálaráðuneyti telur að með hliðsjón af þeim mikla málafjölda og fáu andmælum sem berast í framhaldi af endurreikningi ár hvert sé framkvæmd Tryggingastofnunar nú eins og best verður á kosið.

Félagsmálaráðuneyti heldur til haga hvaða lagfæringar þarf að gera á lögum og reglugerðum en pólitísk forgangsöröðun þess félagsmálaráðherra sem fer með málaflokkinn hverju sinni hefur þó mikil áhrif á hvort og þá hvaða breytingatillögur eru lagðar fram. Þá eru stjórnvöld bundin af fjárheimildum hverju sinni og af þessum sökum m.a. hafa nauðsynlegar breytingar á lögum um almannatryggingar ekki fengist samþykktar.

Að mati Ríkisendurskoðunar þarf að auka vægi almannatrygginga innan félagsmálaráðuneytis. Þá þarf að marka skýra stefnu um málaflokkinn og ljúka heildarendurskoðun laga um almannatryggingar, m.a. til að tryggja góða framkvæmd og til að koma á viðtækri sátt um málaflokkinn.

1.2.1 Mikilvægi vandaðrar lagasetningar

Við úttekt Ríkisendurskoðunar komu fram ábendingar um að vegna þess hversu lagarammi almannatrygginga væri orðinn flókinn væri þeim mun mikilvægara að vanda vel til verka við lagasetningu og breytingar á lögum. Svo væri hins vegar ekki alltaf raunin. Að mati Tryggingastofnunar hefði í ákveðnum tilvikum þurft að huga betur að því hvernig breytingar á lögum um almannatryggingar skyldu útfærðar í breytttri framkvæmd stofnunarinnar áður en þær voru samþykktar á Alþingi. Þess hefði t.a.m. ekki alltaf verið gætt að stofnunin fengi nægt ráðrúm til að innleiða breytingarnar með vönduðum hætti en stofnunin benti jafnframt á að mistök við lagabreytingar geti haft alvarlegar afleiðingar fyrir viðskiptavinum stofnunarinnar og ríkissjóð.

Sem dæmi nefndi Tryggingastofnun að sér hafi ekki verið gefið nægjanlegt ráðrúm til kynningar á áhrifum frumvarps sem leiddu til breytinga á almannatryggingalögum árið 2016 (lög nr. 116/2016). Til dæmis hafi verið ljóst að það gæti skipt sköpum fyrir tiltekna hópa sem höfðu náð 67 ára aldri en höfðu ekki sótt um lífeyrisgreiðslur að skoða stöðu sína og taka upplýsta ákvörðun um umsókn fyrir gildistöku. Stofnuninni hafi þannig ekki verið gert kleift að sinna með sóma lögbundinni upplýsingaskyldu sinni.

Á fundi Ríkisendurskoðunar með fulltrúum félagsmálaráðuneytis í september 2019 tóku þeir undir skoðun Tryggingastofnunar og sögðu að breytingar á lögum um almannatryggingar og félagslega aðstoð hefðu á tíðum verið unnar í tímaþröng. Að mati félagsmálaráðuneytis verður þó almennt ekki talið að gildandi lög eða reglugerðir torveldi störf Tryggingastofnunar. Hlutverk hennar sé einfaldlega að framfylgja gildandi lögum og reglum, hvort sem á þeim eru gallar eða ekki.

Varðandi löggjöf sem unnin hefði verið í of mikilli tímaþröng vísaði ráðuneytið einnig til breytinga á lögum um almannatryggingar haustið 2016 (lög nr. 116/2016) og nefndi að bæði ráðuneytið og stofnunin hefðu farið fram á að gildistöku laganna yrði frestað, m.a. vegna óraunhæfs innleiðingartíma en gera þurfti umfangsmiklar breytingar á tölvukerfum Tryggingastofnunar til að tryggja réttan útreikning greiðslna. Ekki var orðið við óskum þeirra um frestun gildistöku.

Umrædd lagasetning árið 2016 er viðamesta breyting sem gerð hefur verið á regluverki almannatrygginga síðustu ár og byggði á tillögum nefndar um endurskoðun almannatryggingalaga. Nefndin náði samstöðu um tillögur sem lutu að ellilífeyri, s.s. sveigjanleg starfslok, breyttan lífeyristökualdur og einfaldað og breytt bótakerfi. Ekki tókst að skapa sátt um þær breytingar sem til stóð að gera á bótakerfi öryrkja, m.a. með innleiðingu starfsgetumats í stað örorkumats. Sá hluti rataði því ekki inn í löggjöfina en var til skoðunar í samráðshópi sem starfaði á vegum félagsmálaráðuneytis. Hópurinn skilaði ráðherra skýrslu í maí 2019 en ekki hefur verið lagt fram frumvarp til breytinga á lögnum sem byggir á tillögum hans.

Brýn þörf

er á endurskoðun
örorkukafla
núgildandi laga um
almannatryggingar

Þótt innleiðing starfsgetumats sé ekki hafin hefur Tryggingastofnun fengið fjármagn til undirbúnings innleiðingar þess, alls 90 m.kr. um tveggja ára skeið. Það fjármagn hefur m.a. verið nýtt í greiningarvinnu og fjölgun starfsfólks samkvæmt upplýsingum frá stofnuninni.

Ríkisendurskoðun ítrekar mikilvægi þess að félagsmálaráðuneyti ljúki heildarendurskoðun laga um almannatryggingar og telur jafnframt að ástæða sé til að meta hvort rétt sé að skipta lögnum upp þannig að sérstök lög gildi um ellilífeyri og önnur um greiðslur til öryrkja og fólks með skerta færni. Í raun sé um eðlisólíka hópa að ræða og hagsmunir þeirra oft ólíkir.

Töluverðar breytingar hafa verið gerðar á þeim hluta sem lýtur að eldri borgurum og hefur það skilað sér í aukinni sátt. Viðlíka sátt hefur ekki náðst í málefnum öryrkja og ekki hefur tekist að endurskoða þann hluta löggjafarinnar. Með hliðsjón af því hversu lengi hefur verið unnið að heildarendurskoðun laganna má velta fyrir sér hvort skilvirkara yrði að vinna að umbótum og breytingum ef skilið væri á milli laga um ellilífeyri annars vegar og greiðslur til öryrkja og fólks með skerta færni hins vegar. Afmarkaðra efni og þrengri hagsmunir gætu einfaldað vinnu við lagabreytingar og aukið skilning á hvorum málaflokknum um sig.

1.2.2 Dómur í máli nr. 466/2018

Með lögum nr. 116/2016, sem samþykkt voru á Alþingi 13. október 2016, voru gerðar breytingar á lögum nr. 100/2007 um almannatryggingar og fleiri lögum. Þrír bótaflokkar, þ.e. ellilífeyrir, tekjutrygging og uppbót vegna framfærslu voru sameinaðir í einn nýjan bótaflokk *ellilífeyri* en tekjutrygging ellilífeyrisþega og framfærsluuppbót voru felld brott.

Við lagabreytinguna voru fyrir mistök felld úr lögnum fyrirmæli sem höfðu verið í gildi um að skerða skyldi ellilífeyri almannatrygginga vegna tekna úr skyldubundnum atvinnutengdum lífeyrissjóðum. Undir lok janúar 2017 uppgötvuðust umrædd mistök og var ráðist í leiðréttingu þeirra. Þann 27. febrúar 2017 voru samþykkt á Alþingi lög nr. 9/2017 sem breyttu lögum um almannatryggingar á þann veg að tekjutengingin var tekin upp aftur. Lögin tóku gildi við birtingu þeirra en giltu jafnframt afturvirk frá og með 1. janúar 2017.

Tryggingastofnun greiddi ellilífeyri janúar- og febrúarmánaðar 2017 líkt og ákvæðið um tekjutenginguna hefði aldrei fallið út. Tekjur úr skyldubundnum atvinnutengdum lífeyrissjóðum leiddu því til skerðingar þá mánuði. Þann 23. júní 2017 stefndi ellilífeyrisþegi Tryggingastofnun ríkisins, sem greiðanda lífeyris, og gerði kröfu um að viðurkenndur yrði réttur hans til lífeyris án skerðingar vegna tekna frá lífeyrissjóðum þann tíma sem lögin kváðu ekki á um slíka skerðingu. Héraðsdómur féllst með dómi á rök Tryggingastofnunar þess efnis að málefnalegar ástæður hefðu legið til grundvallar „leiðréttingunni“ sem gerð var með fyrrgreindum lögum nr. 9/2017. Aldrei hefði verið ætlunin að láta skerðingar vegna tekna úr skyldubundnum atvinnutengdum lífeyrissjóðum falla úr gildi samanber umfjöllun í athugasemdum við frumvarpið o.fl. Enn fremur hefði jafnræðis og meðalhófs verið gætt við lagasetninguna.

Málinu var áfrýjað til Landsréttar sem sneri dómi héraðsdóms við og dæmdi Tryggingastofnun til að greiða áfrýjanda þá kröfu sem hann gerði um leiðréttingu á greiddum bótum vegna janúar og febrúar 2017. Landsréttur taldi að eftir gildistöku laga nr. 116/2016 hefðu ellilífeyrisþegar átt kröfu til að fá ellilífeyri greiddan á grundvelli 17. gr. laga nr. 100/2007, án skerðingar vegna greiðslna frá skyldubundnum atvinnutengdum lífeyrissjóðum allt þar til lög nr. 9/2017 tóku gildi 1. mars 2017. Kröfuréttindin nytu verndar eignarréttarákvæðis stjórnarskrárinnar og þar sem þau voru gjaldfallin yrðu þau ekki skert með afturvirkri og íþyngjandi löggjöf.

Í september 2019 leiðrétti Tryggingastofnun greiðslur þeirra einstaklinga sem hlutu umrædda skerðingu ásamt því að greiða vexti en út af stóðu mál vegna dánarbúa sem eru flóknari í framkvæmd. Leiðréttingar til um 1.000 dánarbúa þar sem maki sat í óskiptu búi voru greiddar í desember 2019 og lokið var við uppgjör vegna þeirra 3.400 sem eftir stóðu í apríl 2020. Umrædd mistök við lagasetningu munu að mati stofnunarinnar og félagsmálaráðuneytis að öllum líkindum kosta ríkissjóð um 6 ma.kr. Með vandaðri vinnubrögðum hefði verið hægt að koma í veg fyrir mistökin. Einnig hefði rýmri tími til innleiðingar gefið Alþingi svigrúm til að leiðrétta mistökin fyrir gildistöku laganna.

1.2.3 Dómur í máli nr. E-2516/2016

Í júní 2020 kvað héraðsdómur Reykjavíkur upp dóm í máli nr. E-2516/2016. Þar var deilt um hvort Tryggingastofnun væri heimilt að skerða sérstaka framfærsluuppbót lífeyrisþega í sam-

ræmi við búsetu í útlöndum. Tilgangur slíkrar uppbótar er að bæta kjör þeirra sem ekki geta framfleytt sér á lífeyrisgreiðslum einum saman.

Tryggingastofnun hafði, allt frá því að farið var að greiða sérstaka uppbót á lífeyri, tekið mið af búsetuhlutfalli lífeyrisþega og studdist í þeim efnum við ákvæði reglugerðar nr. 878/2008, um sérstaka uppbót til framfærslu lífeyrisþega og síðar reglugerð nr. 1052/2009, um heimilisuppbót og uppbætur á lífeyri. Báðar voru þær settar á grundvelli laga nr. 99/2007 um félagslega aðstoð. Í umræddu ákvæði reglugerðarinnar, þar sem fram kom að fjárhæð sérstakrar uppbótar skyldi greiðast í samræmi við búsetu, var aftur á móti vísað til ákvæða laga nr. 100/2007 um almannatryggingar.

Héraðsdómur taldi að ákvæðið hefði ekki skýra stoð í lögum um félagslega aðstoð enda hvergi í þeim lögum fjallað um slíka skerðingu. Í dómnum segir að í fræðum og framkvæmd sé miðað við að því meira íþyngjandi sem ákvæði reglugerðar eru þeim mun skýrari og ótvíræðari þurfi lagaheimild sem hún byggir á að vera. Slík væri ekki raunin í þessu tilviki. Taldi dómurinn að ákvæði reglugerðarinnar væri auk þess ósamrýmanlegt eðli bóta eins og því er lýst í 1. gr. laga um félagslega aðstoð. Að mati héraðsdóms Reykjavíkur hafði Tryggingastofnun ekki lagaheimild til að skerða bætur stefnanda líkt og hún hafði gert. Var stofnuninni því gert að greiða honum óskerta uppbót.

Eðli greiðslna félagslegrar aðstoðar er annað en eðli bóta samkvæmt lögum um almannatryggingar. Þær fyrrnefndu greiðast þeim sem eiga lögheimili í landinu en réttur til þeirra er ekki áunninn með búsetu og þær flytjast ekki með rétt-hafanum milli landa. Til bóta samkvæmt lögum um almannatryggingar ávinna menn sér rétt með búsetu.

Samkvæmt upplýsingum frá Tryggingastofnun hefur áfrýjunarbeiðni verið send Landsrétti en ekki liggur fyrir svar við þeirri beiðni. Talið er að niðurstaða dómsins geti haft áhrif á greiðslur um 1.500 örorkulífeyrisþega sem fá greidda sérstaka framfærsluuppbót. Enn fremur telur Tryggingastofnun að dómurinn geti haft almennt gildi vegna annarra lagaákvæða sem einnig fela í sér heimild til greiðslna og skulu nánar útfærð í reglugerð. Standi dómur héraðsdóms eða hann staðfestur af Landsrétti gæti ríkissjóður þurft að greiða verulegar fjárhæðir vegna leiðréttinga.

Að mati Ríkisendurskoðunar er dómur þessi enn eitt dæmið um mikilvægi skýrrar löggjafar og nauðsyn þess að heildarendurskoðun löggjafar á sviði almannatrygginga og félagslegrar aðstoðar ljúki sem fyrst.

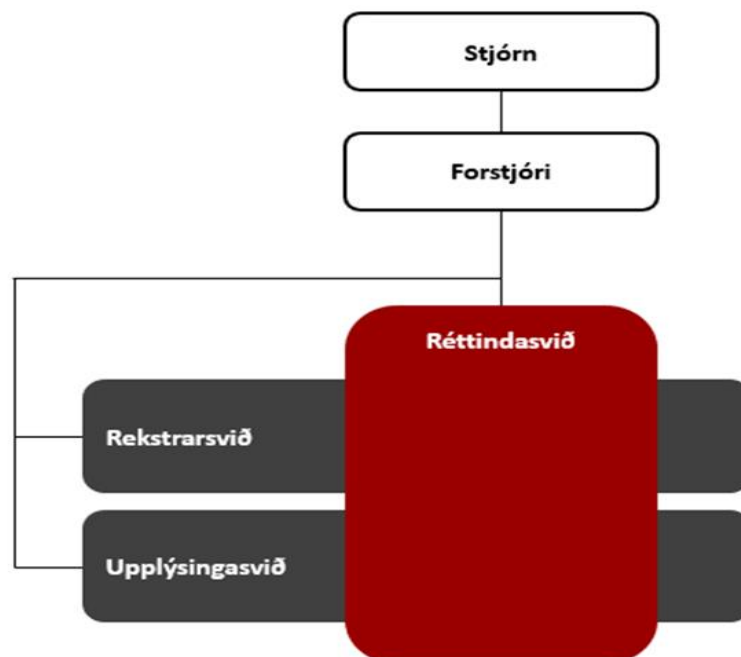
2 Skipulag og rekstur Tryggingastofnunar

Tryggingastofnun hefur á undanförunum árum unnið að því að einfalda skipurit stofnunarinnar, m.a. til að tryggja betur réttmæti greiðslna, auka gæði í þjónustu og samskiptum við ólíka viðskiptavinahópa stofnunarinnar. Þetta hefur verið gert í tveimur áföngum. Fyrst árið 2018 þegar samskipta- og réttindasvið voru lögð niður og móttaka, úrvinnsla og fullnusta mála að fullu færð til tveggja kjarnasviða, þ.e. færnisviðs sem fór með færni- og endurhæfingarmál (örorkumál) og lífeyrissviðs sem sá um ellilífeyrismál. Seinna skrefið var síðan tekið 1. febrúar 2020 þegar nýtt skipurit tók gildi og færni- og lífeyrissvið sameinuð í eitt svið, réttindasvið.

Samkvæmt upplýsingum frá forstjóra stofnunarinnar hafði reynsla síðustu skipulagsbreytinga sýnt að flæði og afgreiðsla tiltekinna verkefna væri flóknari en æskilegt taldist og nefndi hún sérstaklega verkefni sem taka til beggja réttindasviða, innleiðingar nýrra verkefna, breyttrar framkvæmdar og lagabreytinga. Einnig almenn störf lögfræðinga (s.s. kærúmál), erlend mál og uppgjör. Af þeim sökum þótti ástæða til að einfalda skipulagið enn frekar en það hafði raunar verið langtímamarkmiðið.

Starfsemi stoðsviða stofnunarinnar er nánast óbreytt frá fyrra skipulagi en rekstrarsvið sér m.a. um rekstur húsnæðis, útgreiðslu bóta, innheimtu og eftirlit en upplýsingasvið um miðlun upplýsinga, gagnagreiningu sem og rekstur og þróun upplýsingakerfa Tryggingastofnunar. Yfirstjórn stofnunarinnar er svo á forræði skrifstofu forstjóra og ber hún m.a. ábyrgð á stefnumótun, áætlanagerð sem og mannauðs- og gæðamálum.

Mynd 2.1 Skipurit Tryggingastofnunar frá 1. febrúar 2020



Heimild: Tryggingastofnun ríkisins

2.1 Stjórn Tryggingastofnunar og umboð hjá sýslumannsembættunum

Þegar litið er á skipurit Tryggingastofnunar er tvennt sem vekur athygli. Annars vegar mætti ætla að stjórn stofnunarinnar færi með boðvald yfir forstjóra en sú framsetning er ekki í fullu samræmi við verkvið og skyldur hennar samkvæmt lögum um almannatryggingar. Stjórnin starfar í umboði ráðherra en hefur hvorki ráðningar- né boðvald yfir forstjóra. Hlutverk hennar takmarkast við staðfestingu skipulags stofnunarinnar, árlegra starfs- og fjárhagsáætlana auk langtímastefnumörkunar fyrir stofnunina. Stjórninni ber jafnframt að sinna eftirliti með starfsemi og fjármálum stofnunarinnar en formaður hennar skal upplýsa ráðherra ef starfsemi, þjónusta eða rekstur er ekki í samræmi við lög eða stjórnvaldsfyrirmæli.

Á hinn bóginn vekur athygli að einn þáttur starfseminnar kemur þar hvergi fram. Um er að ræða umboðsskrifstofur Tryggingastofnunar sem staðsettar eru í öllum sýslumannsembættum landsins. Starfsfólk þeirra eru um 25 talsins, ýmist í fullu starfi eða að hluta, og sinna þeir margvíslegri þjónustu við viðskiptavinum stofnunarinnar. Starfsfólk umboðanna heyrir ekki undir Tryggingastofnun, sem skýrir hvers vegna það kemur ekki fram á skipuritinu, en stofnunin hefur þó reglulegt samráð við það auk þess að halda mánaðarlega símafundi með þeim og sjá um fræðslu og fundi að jafnaði tvisvar á ári.

Í umboðum Tryggingastofnunar hjá sýslumannsembættunum eru afgreiddar allar almennar umsóknir sem stofnuninni er falið að afgreiða samkvæmt lögum. Umsóknir sem krefjast sérfræðimats á réttindum og varða t.d. örorkulífeyri, örorkustyrk og endurhæfingarlífeyri eru þó sendar Tryggingastofnun sem úrskurðar í málinu og sendir niðurstöðuna aftur til viðkomandi umboðs að lokinni afgreiðslu. Að sama skapi eru ákveðnir málaflokkar einungis afgreiddir hjá Tryggingastofnun sjálfri, s.s. bílastyrkir og umsóknir vegna erlendra mála, þ.e. mála þeirra viðskiptavina sem búa eða hafa búið erlendis. Ríflega þriðjungur allra umsókna sem berast til Tryggingastofnunar (34,7%) eru móttækna í umboðsskrifstofum hennar hjá sýslumönnum.

Það vakti athygli Ríkisendurskoðunar að í Kópavogi er rekið umboð fyrir Tryggingastofnun hjá sýslumanninum á höfuðborgarsvæðinu með þremur stöðugildum. Starfsstöð Tryggingastofnunar stendur þó við sömu götu í einungis 200 metra fjarlægð. Fyrirkomulagið er að mati Tryggingastofnunar úrelt og hefur stofnunin vakið athygli félagsmálaráðuneytis á stöðunni. Þá hefur hún óskað eftir því að umrætt starfsfólk sýslumannsembættisins flytjist til Tryggingastofnunar samhliða fjárveitingu vegna þeirra. Beiðni þess efnis var send til fjármála- og efnahagsráðuneytis en fékkst ekki samþykkt.

Fram kom hjá Tryggingastofnun að við fækkun sýslumannsembætta í janúar 2015 hefði ekki verið litið til þjónustu við viðskiptavinum Tryggingastofnunar. Telur stofnunin nauðsynlegt að hún hafi betri yfirsýn og aðkomu að daglegum rekstri um allt land til að tryggja gæði þjónustunnar til allra viðskiptavina og til þess þurfi hún fullt stjórnunarumboð gagnvart þeim starfsmönnum sem sinna þjónustunni á landsbyggðinni.

Að mati Ríkisendurskoðunar er ástæða til að hlutaðeigandi stjórnvöld endurskoði fyrirkomulag umboða Tryggingastofnunar í heild sinni með hliðsjón af samræmingu starfa og sérþekkingar í málum sem koma til kasta Tryggingastofnunar. Það að starfsfólk umboðsskrifstofanna lúti ekki yfirstjórn Tryggingastofnunar dregur úr yfirsýn og gerir það að verkum að Tryggingastofnun hefur ekki fullt vald á þeirri starfsemi sem fram fer í nafni stofnunarinnar. Þá má leiða líkum að því að fyrirkomulagið vinni gegn markmiðum um samræmda afgreiðslu mála óháð búsetu viðskiptavina en netvæðing og innleiðing aukinnar rafrænnar stjórnsýslu á vef Tryggingastofnunar hefur jafnframt umbylt þörfinni fyrir rekstur umboðsskrifstofa.

2.2 Árangursmælingar og þjónustukannanir

Tryggingastofnun ríkisins hefur markað sér framtíðarsýn, stefnu og áætlanir á flestum sviðum starfsemi sinnar og snúa þær jafnt að innri starfsemi stofnunarinnar (t.d. rekstri og mannauði) og ytra umhverfi hennar, þ.e. viðskiptavinum Tryggingastofnunar. Þessari stefnumótun er markvisst fylgt eftir og árangur metinn reglulega. Stofnunin er framsækin hvað þessa þætti varðar og verður ekki annað ráðið af heimsóknum til Tryggingastofnunar og samtölum við stjórnendur en að mikill metnaður sé lagður í stefnumótun og gæðamál innan stofnunarinnar.

Framtíðarsýn Tryggingastofnunar byggir á vinnu sem hófst á svonefndum Þjóðfundi stofnunarinnar í nóvember 2016. Þar voru fulltrúar viðskiptavina, þ.m.t. viðkomandi hagsmunasamtök, kallaðir að borðinu og fengnir til að taka þátt í að skapa stofnuninni framtíðarsýn og stefnu ásamt því að forgangsraða helstu viðfangsefnum hennar til ársins 2021. Þjóðfundurinn er dæmi um viðleitni Tryggingastofnunar til aukins samráðs við helstu hagsmunasamtök skjólstaðinga sinna en stofnunin fundar reglulega með fulltrúum þessara samtaka og hefur gert síðan árið 2008.

Mynd 2.2 Framtíðarsýn Tryggingastofnunar til ársins 2021



Heimild: Tryggingastofnun ríkisins

Tryggingastofnun hefur sett sér þjónustustefnu þar sem lykilatriði eru framúrskarandi þjónusta, fagmennska í starfsháttum og framsækinn vinnustaður. Hlutverk starfsfólks samkvæmt stefnunni er að veita framúrskarandi þjónustu, útskýra réttindi fyrir viðskiptavinum og leiðbeina þeim. Á undanförunum árum hefur aukin áhersla verið lögð á endurmenntun og starfsþróun starfsfólks og stjórnenda. TR-skólinn var stofnaður árið 2018 en honum er stýrt af mannauðs- stjóra stofnunarinnar og hefur þann tilgang að sinna sí- og endurmenntun starfsmanna og efla færni þeirra. Að jafnaði eru um tveir viðburðir á viku yfir vetrartímamann á vegum TR-skólans þar sem sérfræðingar innan og utan Tryggingastofnunar halda kynningar eða stutt fræðsluerindi, t.d. um skjalastjórnunarkerfi, gæðahandbók, öryggismál eða lagaumhverfi. Einnig eru haldin sérstök umboðsmannanámskeið a.m.k. einu sinni á ári. Skipulag skólans tekur mið af stefnumörkun stofnunarinnar og fræðsluþörf starfsmanna sem er metin árlega m.a. í starfsmanna- samtölum og viðhorfskönnunum. Tryggingastofnun gerir bæði þjónustukannanir og mælir árangur í stjórnun með svokölluðu CAF mati (*Common Assessment Framework*), sem er sjálfs- mat þar sem m.a. eru mældir þættir á borð við forystu, stefnumörkun og ánægju starfsfólks og viðskiptavina.

Niðurstöður CAF mælinga og þjónustukannana síðustu ára eru ákveðið áhyggjuefni fyrir Tryggingastofnun. Mælingarnar eru gerðar annað hvert ár og sýna niðurstöður þeirra umtals- verða lækkun milli árána 2015 og 2017. Mælingar á ánægju viðskiptavina, ánægju starfsmanna og samfélagslegum árangri hríðlækkuðu á þessu tímabili en talsmenn Tryggingastofnunar telja að skýringu þessa megi að stórum hluta rekja til krísuástands sem skapaðist haustið 2016 þegar upp kom mygla í húsnæði stofnunarinnar við Laugaveg. Það ástand hafi ekki lagast fyrr en í ársbyrjun 2019 þegar starfsemin fluttist í Hlíðasmára í Kópavogi. Fram að þeim tíma höfðu rúmlega 5% starfsfólks hætt störfum hjá stofnuninni. CAF mæling var gerð í árslok 2019 og sýna niðurstöður töluvert aukna ánægju meðal starfsmanna. Miðað við markmiðasetningu stofnunarinnar er staðan þó enn óviðunandi og á það einnig við um ánægju viðskiptavina og samfélagslegan árangur en litlar breytingar urðu frá mælingum ársins 2017.

Niðurstöður í könnunum á starfsánægju starfsfólks Tryggingastofnunar hafa einnig sýnt mikla lækkun en í könnun Sameykis og fjármála- og efnahagsráðuneytis á stofnun ársins féll stofn- unin úr 19. sæti í það 36. í flokki stofnana með 50 starfsmenn og fleiri milli árána 2015 og 2016 og um tíu sæti til viðbótar árið 2017. Árið 2018 hafnaði Tryggingastofnun í 70. sæti og í 67. sæti árið 2019. Samkvæmt upplýsingum frá Tryggingastofnun bera niðurstöður starfs- ánægjukönnunar árið 2020 merki um jákvæða þróun en einkunnir stofnunarinnar hafa hækkað í öllum matsþáttum.

Þegar litið er á tímabilið 2013–19 hefur starfsmannafjöldi Tryggingastofnunar verið stöðugur og starfsmannavelta lág. Stöðugildi hafa verið á bilinu 96,4–100,8 en fjöldi starfsmanna fór úr 110 í 105 á tímabilinu. Starfsmannavelta hefur að jafnaði verið í kringum 11% með undantekn- ingum árin 2013 þegar hún var 7,4% og 2016 þegar mygluástandið kom upp og hún fór yfir 14,9%. Eftir flutning í nýtt húsnæði hefur aftur dregið úr starfsmannaveltu og mældist hún 4,8% árið 2019.

Tafla 2.3 Tryggingastofnun ríkisins: Lykiltölur um mannaúð

| | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|--------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|------|
| Fjöldi starfsmanna | 110 | 101 | 104 | 101 | 100 | 101 | 105 |
| Stöðugildi | 100,8 | 96,4 | 99,3 | 96,5 | 96,5 | 96,9 | 97,2 |
| Starfsmannavelta | 7,4% | 10,9% | 11,5% | 14,9% | 11,9% | 10,9% | 4,8% |

Heimild: Tryggingastofnun ríkisins

2.2.1 Þjónustukannanir

Tryggingastofnun lætur reglulega kanna upplifun viðskiptavina af þjónustu stofnunarinnar og þróun þar á. Í þeim er leitast við að mæla viðhorf og væntingar viðskiptavina til þjónustu stofnunarinnar sem og viðhorf þeirra til viðmóts og framkomu starfsfólks. Traust til þess að stofnunin

40%
þátttökuhlutfall í
þjónustukönnunum
Tryggingastofnunar
undanfarin ár

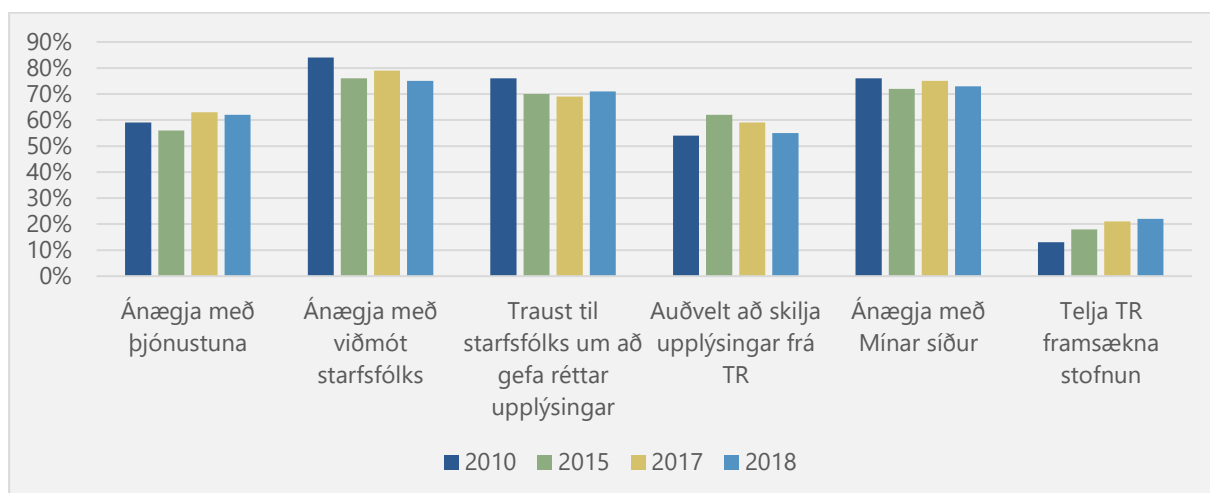
gefi réttar upplýsingar er einnig mælt ásamt því hversu aðgengilegar upplýsingar eru og hvort stofnunin telst vera framsækin eða stöðnuð.

Tryggingastofnun setur sér reglulega markmið um bættan árangur í þjónustukönnunum og á tilteknum sviðum starfseminnar og mælir hann. Aðallega er um að ræða frammistöðu hvað viðmót og framkomu starfsfólks varðar og er m.a. litið til svarhlutfalls og meðalbiðtíma í símaveri. Einnig hafa verið sett markmið um að auka ánægju með aðgengileika upplýsinga á vefnum. Árin 2017 og 2018 mældist meðaltalsánægja með þjónustu Tryggingastofnunar 4,8 á skalanum 1–7.

Þegar rýnt er í niðurstöður þjónustukannana undanfarinna ára kemur í ljós að meirihluti þátttakenda var ánægður með þjónustu Tryggingastofnunar (sjá mynd 2.4). Árið 2018 voru 62% frekar, mjög eða að öllu leyti ánægð miðað við 56% árið 2015. Ánægja með viðmót starfsfólks hafði engu að síður dvínað nokkuð en árið 2018 voru 75% þátttakenda frekar eða mjög ánægðir með viðmótið samanborið við 79% árið á undan og 84% árið 2010. Traust til starfsfólks hafði þó aukist lítillega á milli árana 2015 og 2018 en samanborið við árið 2010 hafði það lækkað úr 76% í 71%.

Athyglisvert er að einungis 22% þátttakenda taldi Tryggingastofnun vera framsækna stofnun í könnuninni árið 2018 en tæplega helmingur (46%) taldi hana staðnaða. Hluttur þeirra sem telur Tryggingastofnun framsækna hefur þó aukist frá árinu 2010 þegar hlutfallið var 13%.

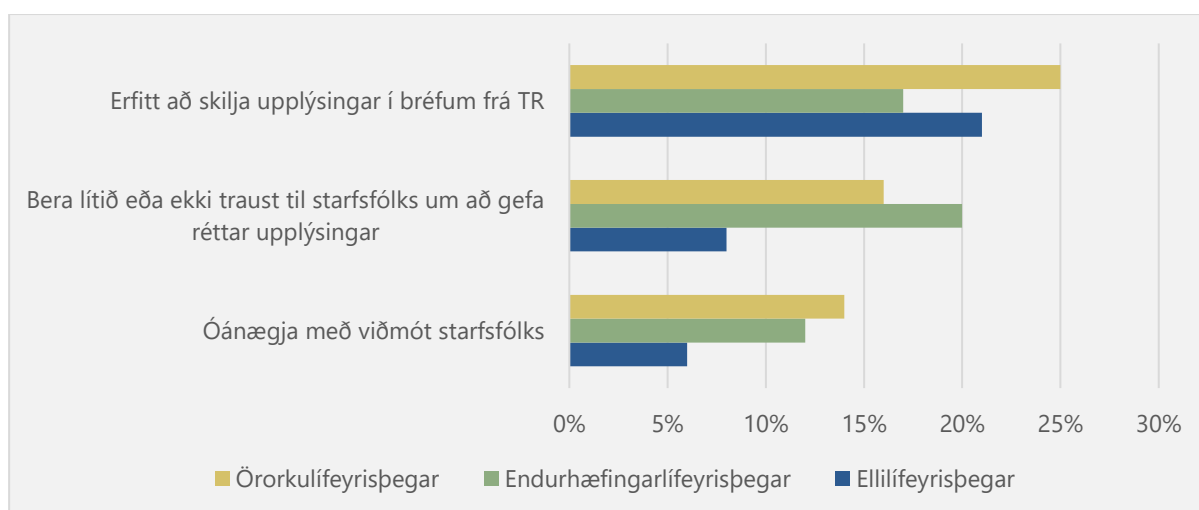
Mynd 2.4 Niðurstöður þjónustukannana á tímabilinu 2010-18



Heimild: Tryggingastofnun ríkisins

Þegar sérstaklega er rýnt í niðurstöður þjónustukönnunarinnar árið 2018 er athyglisvert að greina þær eftir hópum lífeyrisþega (sjá mynd 2.5). Endurhæfingarlífeyrisþegar voru síst líklegir til að treysta starfsfólki til að gefa réttar upplýsingar en 20% treystu því illa, mjög illa eða alls ekki. Sama hlutfall hjá örorkulífeyrisþegum var 16% en 8% hjá ellilífeyrisþegum. Ellilífeyrisþegar voru ánægðastir með viðmót og framkomu starfsfólks en einungis 6% ellilífeyrisþega töldu það frekar, mjög eða að öllu leyti slæmt. Sama hlutfall var 12% hjá endurhæfingarlífeyrisþegum og 14% hjá örorkulífeyrisþegum. Örorkulífeyrisþegum fannst hlutfallslega erfiðast að skilja upplýsingar í bréfum frá Tryggingastofnun en 25% þeirra fannst það frekar eða mjög erfið.

Mynd 2.5 Þjónustukönnun 2018: Viðhorf ólíkra hópa lífeyrisþega



Heimild: Tryggingastofnun ríkisins

2.3 Rekstur Tryggingastofnunar ríkisins

Rekstur Tryggingastofnunar er að meginhluta fjármagnaður með framlögum úr ríkissjóði. Yfirlit um rekstur stofnunarinnar árin 2014–19 sýnir að hún hefur skilað afgangi ef undanskilið er árið

2019 þegar 197,8 m.kr. halli var á rekstri stofnunarinnar (sjá töflu 2.6). Sá halli skýrist að mestu af flutningum stofnunarinnar frá Laugavegi 116 í Hlíðasmára 11.

Árið 2018 var 180,2 m.kr. rekstrarafgangur vegna fjárveitingar í tengslum við áformaða flutninga en þar sem ekki varð af þeim fyrr en í apríl 2019 varð umræddur afgangur til. Alls fékk Tryggingastofnun 250,5 m.kr. vegna flutninganna.

Á tímabilinu 2014–19 voru sértekjur nokkrar, en þó breytilegar milli ára. Hæstar voru þær árið 2015 eða 76,5 m.kr. sem nam um 6,7% heildartekna. Það ár var umsýslukostnaður vegna greiðslna til foreldra langveikra barna bókfærður sem „ýmsar tekjur“ og skýrir það verulega hækkun þess tekjuliðar. Tekjur Tryggingastofnunar vegna kostnaðarhlutdeildar hafa farið lækkiandi frá árinu 2017, sem skýrist af uppskiptingu stofnunarinnar og Sjúkratrygginga Íslands. Við það féllu út tekjustofnar tengdir kostnaðarhlutdeild Sjúkratrygginga í rekstri tölvukerfis, fasteignar, innkaupa og mótuneytis (sjá nánar kafla 2.4).

Tafla 2.6 Rekstur Tryggingastofnunar ríkisins árin 2014–19 (í m.kr.)

| | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019** |
|-------------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Tekjur | | | | | | |
| Ýmsar tekjur | 16,6 | 24,1 | 9,1 | 3,9 | 10,3 | 59,9 |
| Kostnaðarhlutdeild | 8,0 | 52,4 | 44,8 | 45,1 | 21,5 | 8,6 |
| Ríkisframlag | 1.049 | 1.069,3 | 1.136,4 | 1.194 | 1.452,1 | 1.263 |
| Fjárfestingarheimild* | | | | -11,3 | 0 | 0 |
| Tekjufærsla frestaðra eigna* | | | | 13,6 | 15,8 | 45,9 |
| Tekjur alls | 1.073,6 | 1.145,8 | 1.190,3 | 1.245,3 | 1.499,7 | 1.377,4 |
| Gjöld | | | | | | |
| Laun og launatengd gjöld | 733,3 | 777,2 | 841,7 | 848,5 | 889,3 | 997,1 |
| Annar starfsmannakostnaður | 12,9 | 16,1 | 19,0 | 14,9 | 22,4 | 16 |
| Húsnæðiskostnaður | 46,7 | 46,6 | 51,6 | 53 | 57,9 | 106,1 |
| Tölvu- og hugbúnaðarkostnaður | 180,8 | 211,9 | 182,3 | 214,7 | 245,0 | 281 |
| Ráðgjafa- og sérfræðiþjónusta | 12,6 | 7,1 | 12,3 | 13,1 | 23,2 | 43,6 |
| Annar rekstrarkostnaður | 78,4 | 76,8 | 76,1 | 57,2 | 59,4 | 85,5 |
| Afskriftir/Eignakaup | | | | 13,6 | 15,8 | 45,9 |
| Gjöld alls | 1.064,7 | 1.135,7 | 1.183 | 1.215 | 1.313,1 | 1.575,2 |
| Fjármagnsgjöld | 5,0 | 5,2 | 5,4 | 5,6 | 6,3 | 0*** |
| Gjöld alls | 1.069,7 | 1.140,9 | 1.188,4 | 1.220,6 | 1.319,4 | 1.575,2 |
| Tekjuafgangur/halli | 3,9 | 4,9 | 1,9 | 24,7 | 180,2 | -197,8 |

*Fært inn frá 2017, skv. lögum um opinber fjármál

** Rekstrartölur ársins 2019 eru bráðabirgðatölur. Ársreikningur hefur ekki verið staðfestur.

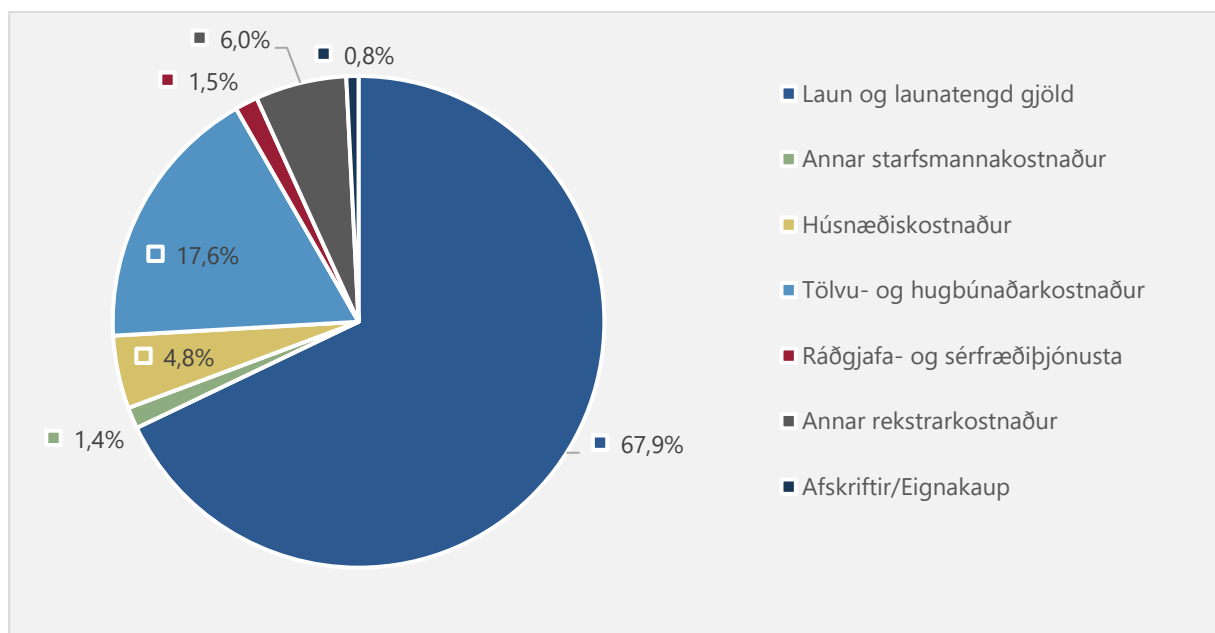
*** Fjármagnsgjöld koma ekki fram í bráðabirgðatölum fyrir 2019 en eru innifalin í öðrum útgjaldaliðum

Heimildir: Ársskýrslur Tryggingastofnunar ríkisins 2014–18 og Orri, fjárhags- og mannauðskerfi ríkisins.

Rekstraryfirlitið sýnir jafnframt að stærstu útgjaldaliðir Tryggingastofnunar eru launakostnaður sem nam á tímabilinu 2014–17 67,9% heildarútgjalda og tölvu- og hugbúnaðarkostnaður sem var 17,6% rekstrarkostnaðar (sjá mynd 2.7). Samkvæmt upplýsingum frá stofnuninni er umfang og viðhald tölvukerfa stór útgjaldaliður þar sem aðkeypt tölvuþjónusta er umfangsmikil og kostnaðarsöm. Aðrir útgjaldaliðir námu um 6% rekstrarkostnaðar eða minna á umræddu tíma-

bili. Má þar nefna rekstur og viðhald tækjabúnaðar, auglýsinga- og kynningarkostnað, póstburðargjöld o.fl.

Mynd 2.7 Hlutfallsleg skipting rekstrargjalda Tryggingastofnunar ríkisins 2014–19



Heimild: Tryggingastofnun ríkisins

Ólíkar skoðanir á fjárþörf Tryggingastofnunar

Tryggingastofnun hefur á undanförunum árum gagnrýnt fjárveitingar stofnunarinnar og telur þær of lágar. Stofnunin kveðst ekki geta sinnt öllum þeim verkefnum sem henni ber að gera, hvort heldur samkvæmt lögum eða öðrum verkefnum sem tengjast þeim málaflokkum sem hún sinnir. Í ársskýrslu Tryggingastofnunar fyrir árið 2018 kom fram að rekstrarkostnaður á hvern greiðsluþega hefði verið um 19 þús.kr. sem jafngildi um 22% lækkun frá árinu 2011. Á sama tíma hefði viðskiptavinum stofnunarinnar aftur á móti fjölgað um 14%. Að mati stofnunarinnar er þessi hlutfallslegi kostnaður orðinn of lágur. Svigrúm í rekstri sé lítið sem m.a. komi niður á þjónustu, upplýsingaskyldu og eftirliti stofnunarinnar.

Árið 2019 sendi Tryggingastofnun tvö erindi til félagsmálaráðuneytis vegna reksturs stofnunarinnar en í þeim báðum var athygli vakin á þröngri rekstrarstöðu hennar. Í síðara erindinu var dregin upp dökk mynd af rekstri stofnunarinnar árið 2020 og tekið fram að ekki yrði hægt að mæta aðhaldskröfu fjárlaga að óbreyttu nema með lækkun launakostnaðar sem næmi um 101 m.kr. Það fæli í sér fækkun um 11 stöðugildi sem kæmi harðast niður á eftirliti með bótagreiðslum, samtímaeftirliti, frestun frekari breytinga á útreikningi á réttindahlutfalli vegna búsetu auk annarra uppsagna.

Í svari félagsmálaráðuneytis við fyrirspurn Ríkisendurskoðunar vegna þessa kom m.a. fram að auk þess að tryggja stofnuninni 50 m.kr. fjárheimildir í þrjú ár vegna sérstaks endurreiknings bóta (sjá kafla 4.1.1) hefðu fulltrúar ráðuneytisins farið á fund fjárlaganefndar til að kynna tillögur þess í frumvarpi til fjárlaga 2020. Á þeim fundi var sérstök athygli vakin á málefnum Tryggingastofnunar og lögð fram tillaga um að stofnunin fengi 38,5 m.kr. bættar varanlega vegna tapaðra sértekna eftir aðskilnað við Sjúkratryggingar Íslands. Samkvæmt upplýsingum

frá félagsmálaráðuneyti í árslok 2019 samþykkti Alþingi 50 m.kr. fjárveitingu vegna sérstaks endurreiknings bóta hjá Tryggingastofnun en ekki var hljómgrunnur fyrir öðrum tillögum.

Almennt telur félagsmálaráðuneyti að þegar upp koma sérstök verkefni eða aðstæður bregðist það við óskum um viðbótarfjárheimildir til handa stofnuninni en það benti jafnframt á að það beitti sér einnig með öðrum hætti fyrir því að stofnunin gæti sinnt hlutverki sínu. Meðal annars með því að tryggja stofnuninni nýtt húsnæði undir starfsemi. Að öðru leyti taldi ráðuneytið að fjárþörf stofnunarinnar væri ekki jafn brýn og hún héldi fram og benti m.a. á að Tryggingastofnun hefði ekki verið látin sæta sömu aðhaldskröfu og aðrar undirstofnanir ráðuneytisins.

Í byrjun árs 2020 var ákveðið að fulltrúar félagsmálaráðuneytis og Tryggingastofnunar myndu í sameiningu fara yfir rekstur stofnunarinnar í kjölfar áður nefnds erindis um fyrirhugaðar uppsagnir vegna fjárskorts. Markmiðið er að greina hvaða breytingar hafi orðið á rekstri stofnunarinnar og fjármögnun, fara yfir niðurskurðartillögur og meta hvort bregðast megi við með öðrum hætti. Samkvæmt upplýsingum frá félagsmálaráðuneyti er gagnaöflun vegna þessarar greiningar hafin. Að mati Ríkisendurskoðunar er um mikilvægt skref að ræða í ljósi þess hversu ólíkum augum þessir aðilar hafa litið fjárhag stofnunarinnar.

Ekki eru forsendur fyrir Ríkisendurskoðun að leggja afgerandi mat á raunverulega fjárþörf Tryggingastofnunar þar sem hvorki liggur fyrir starfsþáttgreining á starfsemi stofnunarinnar né upplýsingar úr verkþókhaldi. Ríkisendurskoðun bendir þó á að stofnunin hefur að jafnaði verið rekin innan fjárheimilda og sinnir lögbundnu hlutverki sínu þótt hún telji sig þurfa aukið fé til að standa betur að gæðabætandi verkefnum, eftirliti og greiningum á þeim málaflokkum sem hún sinnir.

Við mat á því hvort framlög til stofnunarinnar tryggi með fullnægjandi hætti að hún geti sinnt hlutverki sínu bendir Ríkisendurskoðun á að til viðbótar við framangreint hefur rekstrargrunnur Tryggingastofnunar tekið breytingum á undanförunum árum. Stofnunin hefur t.d. fengið varanlegar fjárveitingar frá árinu 2017 til að koma á fót stöðu umboðsmanns lífeyrisþega (10 m.kr.) og til að bæta upplýsingagjöf og leiðsögn til viðskiptavina (10 m.kr.). Þá hefur stofnunin frá sama tíma fengið árlega 4,5 m.kr. vegna breytinga á löggjöf um almannatryggingar auk 15,5 m.kr. tímabundins framlags vegna sama verkefnis sem enn hefur ekki fallið niður. Frá árinu 2018 hefur stofnunin auk þess fengið árlega 45 m.kr. varanlega viðbótarfjárveitingu til að mæta kostnaði við samstarfsverkefni vegna gerðar starfsgetumats sem og 20 m.kr. tímabundið framlag árið 2019 vegna undirbúnings starfsgetumats. Ekki verður því betur séð en að fjárheimildir stofnunarinnar taki mið af verkefnum hennar hverju sinni og að fjárþörf hennar vegna nýrra verkefna sé að jafnaði mætt með aukafjárveitingum.

2.4 Aðskilnaður Tryggingastofnunar ríkisins og Sjúkratrygginga Íslands

Árið 2008 færðist hluti af starfsemi Tryggingastofnunar til nýstofnaðra Sjúkratrygginga Íslands. Tilgangur uppskiptingarinnar var m.a. að skerpa á verkaskiptingu ráðuneyta heilbrigðis- og félagsmála og kostnaðargreiningu þessara málaflokka. Með uppskiptingunni fluttust verkefni á borð við þátttöku ríkisins í kostnaði vegna læknisþjónustu, tannlækna og lyfja til Sjúkratrygginga Íslands, sem og umsýsla slysa-, sjúkra- og sjúklingatrygginga.

Samrekstur stofnananna tveggja var töluverður fyrstu árin meðan þær voru í sama húsnæði að Laugavegi 116 en eftir að Sjúkratryggingar fluttust í Grafarholt dró verulega úr samrekstri og kostnaðarhlutdeild Sjúkratrygginga. Rekstrarlegum aðskilnaði var þó ekki lokið fyrr en í mars 2019 þegar samrekstri á tölvukerfum og gagnagrunni lauk. Að sögn stjórnenda Tryggingastofnunar mun endanlegur aðskilnaður stofnananna hafa í för með sér tekjumissi sem nemur um 40 m.kr. á ársgrundvelli þar sem greiðslur frá Sjúkratryggingum vegna kostnaðarhlutdeildar falla niður. Eftir stendur að rekstrarkostnaður Tryggingastofnunar vegna tölvukerfanna mun haldast óbreyttur án þess að kostnaðarhlutdeild frá Sjúkratryggingum muni koma til. Aðskilnaður stofnananna hefur því í þessu tilviki haft neikvæð samlegðaráhrif.

Kostnaðarhlutdeild Sjúkratrygginga hefur verið breytileg milli ára. Stofnanirnar tvær deildu árum saman um hversu há kostnaðarhlutdeild Sjúkratrygginga ætti að vera en upphaf deilnanna má rekja til ársins 2008 þegar þær fengu aukafjárveitingu vegna samreksturs. Samkomulag var undirritað milli heilbrigðisráðuneytis og Tryggingastofnunar en fljótlega ákváðu Sjúkratryggingar að sinna verkefnum sem áttu að vera í samrekstri og lækka greiðslur til Tryggingastofnunar í kjölfarið. Á sama tíma var kostnaður Tryggingastofnunar vegna verkefnanna óbreyttur og sendi stofnunin reikninga til Sjúkratrygginga samkvæmt því. Sjúkratryggingar inntu af hendi þá fjárhæð sem þær töldu sig eiga að greiða en héldu eftir mismuninum. Samtals námu greiðslurnar 397,7 m.kr. á árunum 2008–18.

Deilur Tryggingastofnunar og Sjúkratrygginga Íslands voru ekki til lykta leiddar fyrr en í apríl 2018 þrátt fyrir ítrekaðar ábendingar Tryggingastofnunar um ólíka túlkun samkomulagsins. Þá loks tók velferðarráðuneyti ákvörðun um að Sjúkratryggingum bæri að greiða skuld að fjárhæð 71,4 m.kr. Rétt er að vekja athygli á að Tryggingastofnun mat skuldina að fjárhæð 98,5 m.kr. en Sjúkratryggingar Íslands töldu hana nema 40,4 m.kr. Enginn rökstuðningur fylgdi ákvörðun ráðuneytisins um hvaða fjárhæð skyldi greiða og er það að mati Ríkisendurskoðunar gagnrýni-vert. Það sama á við um þann mikla drátt sem varð á ákvörðun um niðurstöðu í málinu.

Þar sem Tryggingastofnun hafði þegar bókað hærri tekjur vegna kostnaðarhlutdeildar frá árinu 2008 þurfti að bakfæra tekjur að fjárhæð 27,1 m.kr. Það var gert á rekstrarárinu 2018.

3 Lífeyrisgreiðslur og endurreikningur greiðslna

Tryggingastofnun ákvarðar ekki fjárhæðir lífeyrisgreiðslna og annarra bóta. Stofnunin sér aftur á móti um ákvörðun réttinda og útgreiðslu og það kemur því í hennar hlut að sjá til þess að greiddar séu réttar bætur, til rétttra aðila og á réttum tíma.

Pótt Tryggingastofnun starfi á grundvelli nokkurra laga og að í einhverjum tilvikum sé gefið yfirlit um aðra bótaflokkka í þessari úttekt mun umfjöllunin einkum taka til elli- og örorkulífeyris og tengdra greiðslna samkvæmt lögum um almannatryggingar, sem og endurhæfingarlífeyris samkvæmt lögum um félagslega aðstoð. Þetta eru langumfangsmestu greiðsluflokkarnir.

Undir lífeyristryggingar fellur:

- Ellilífeyrir
- Örorkulífeyrir
- Aldurstengd örorkuuppbót
- Tekjutrygging
- Örorkustyrkur
- Barnalífeyrir

Undir félagslega aðstoð fellur m.a.:

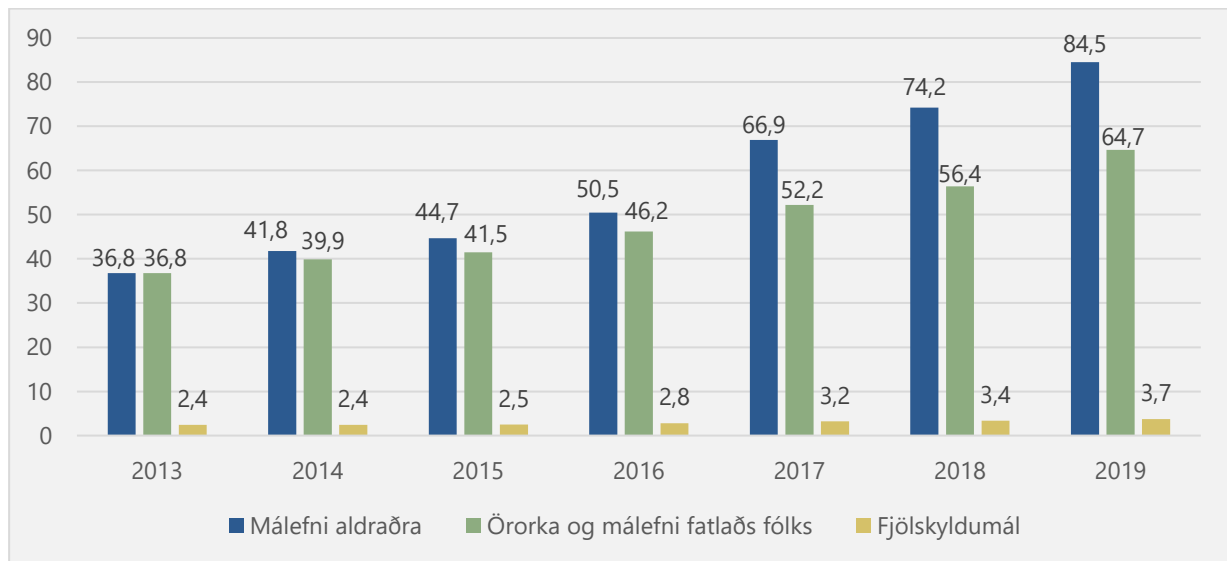
- Mæðra- og feðralaun
- Barnalífeyrir vegna náms
- Umönnunargreiðslur
- Makabætur
- Umönnunarbætur
- Dánarbætur
- Endurhæfingarlífeyrir
- Heimilisuppbót

3.1 Lífeyrisgreiðslur og fjöldi viðskiptavina

Útgjöld til allra bótaflokkka sem Tryggingastofnun hefur umsjón með námu tæplega 153 ma.kr. árið 2019 og tæplega 134 ma.kr. árið 2018. Til málefna aldraðra fóru um 84,5 ma.kr., til örorku og málefna fatlaðs fólks um 64,7 ma.kr. og til fjölskyldumála, þ.e. bótaflokkka sem heyra undir lög um félagslega aðstoð, fóru um 3,7 ma.kr. Útgjöld hafa hækkað mest til málefna aldraðra en þau hafa meira en tvöfaldast frá árinu 2013. Hækkunin á sama tímabili nam um 76% til örorku og málefna fatlaðs fólks en 54% til fjölskyldumála (sjá mynd 3.1). Alls er áætlað að útgjöldin verði um 158 ma.kr. árið 2020.

Í fjármálaáætlun 2020–24 segir að útgjöld ríkisins til málefna aldraðra hafi aukist um 47 ma.kr. að raunvirði frá árinu 2010 og gert ráð fyrir áframhaldandi aukningu til ársins 2024. Þá verði útgjöld um 93 ma.kr. á verðlagi ársins 2019. Útgjöld til málefna öryrkja og fatlaðs fólks hafa aukist samhliða fjölgun örorkulífeyrisþega úr 5,1% í 5,5% mannfjöldans á tímabilinu 2010–19. Gert er ráð fyrir fjölgun um 2% á ári og að árlega verði 4 ma.kr. viðbótarframlagi varið í málefnasviðið vegna þessa. Þá er gert ráð fyrir árlegum vexti í greiðslu bóta um 1,5 ma.kr.

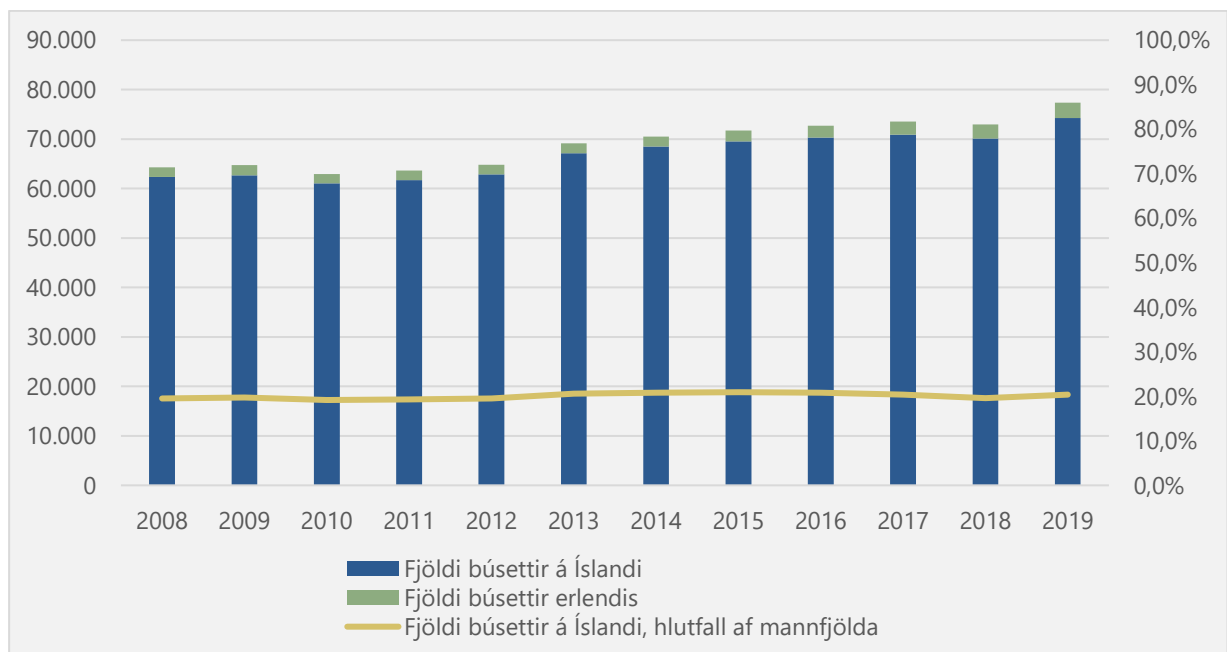
Mynd 3.1 Útgjöld Tryggingastofnunar greind eftir málefnasviðum (ma.kr.)



Heimild: Tryggingastofnun ríkisins

Útgjöld til bótaflokka Tryggingastofnunar voru 18,9% af útgjöldum ríkissjóðs árið 2019 en á tímabilinu 2013–18 voru þau á bilinu 11–17%. Viðskiptavinir stofnunarinnar, þ.e. þeir sem taka á móti greiðslum af einhverju tagi, voru 77.362 árið 2019 og fjölgaði um 6% frá árinu á undan (sjá mynd 3.2). Hlutfall viðskiptavina sem búsettir eru hérlandis af mannfjölda á Íslandi fór lækkandi á árunum 2015–18 en hækkaði lítillega árið 2019 og er nú 20,4%. Í viðskiptavinafjölda eru meðtaldir þeir sem búsettir eru erlendis en þeim hefur fjölgað nokkuð og voru árið 2019 rúmlega 3.100 samanborið við 2.000 árið 2013.

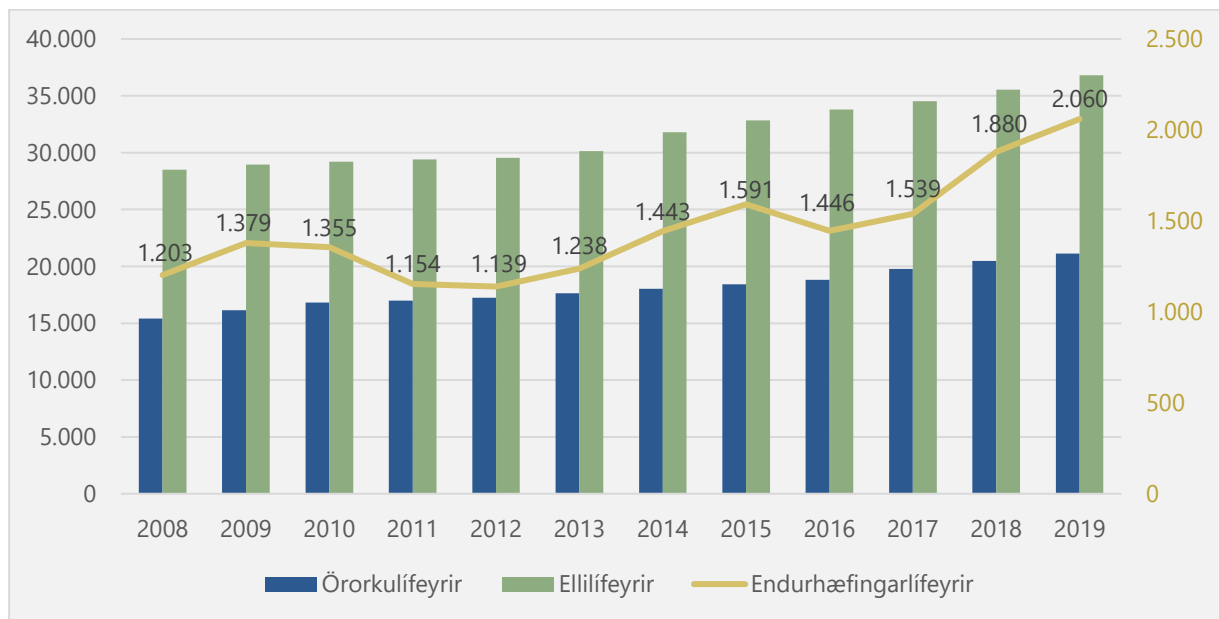
Mynd 3.2 Fjöldi viðskiptavina Tryggingastofnunar tímabilið 2008–19



Heimild: Tryggingastofnun ríkisins

Lífeyrisþegar eru stærsti viðskiptavinahópur Tryggingastofnunar og voru þeir sem fengu elli-, örorku-, eða endurhæfingarlífeyri 60.013 talsins árið 2019. Á mynd 3.3 má sjá yfirlit um fjölda lífeyrisþega tímabilið 2008–19 skipt eftir tegund lífeyris. Myndin sýnir mikla fjölgun á tímabilinu 2008–19 en þá fjölgaði ellilífeyrisþegum um 29% og örorkulífeyrisþegum um 37%. Endurhæfingarlífeyrisþegum fjölgaði um 71% en sú mikla fjölgun er í samræmi við stefnu Tryggingastofnunar og stjórnvalda um aukna áherslu á að fullreyna endurhæfingu áður en til örorkumats kemur. Heildarfjöldi ellilífeyrisþega árið 2019 var 36.822, örorkulífeyrisþegar voru 21.131 og endurhæfingarlífeyrisþegar 2.060.

Mynd 3.3 Fjöldi lífeyrisþega tímabilið 2008–19



Heimild: Tryggingastofnun ríkisins

Í fjármálaáætlun ríkisstjórnarinnar fyrir árin 2020–24 kemur fram að til að mæta fjölgun öryrkja verði lögð aukin áhersla á snemmtæka íhlutun. Tryggja þurfi samstarf ólíkra þjónustukerfa og veita einstaklingsmiðaða þjónustu sem byggir á þverfaglegu mati á líkamlegum, sálfræðilegum og félagslegum áhættuþáttum. Markmiðin eru annars vegar einfaldara og sveigjanlegra bótakerfi vegna skertrar starfsgetu og hins vegar að meiri áhersla verði lögð á getu fólks til starfa og eigin framfærslu í stað þess að líta eingöngu til skerðinga.

3.2 Endurreikningur greiðslna

Árið 2019 greiddi Tryggingastofnun um 152,9 ma.kr. til 77.362 viðskiptavina, af þeim voru 60.013 lífeyrisþegar. Þar af var stærsti hlutinn tekjutengdar greiðslur. Útreikningur slíkra greiðslna byggir í grunninn á tekjuáætlunum sem Tryggingastofnun vinnur fyrir lífeyrisþega en þær byggja á upplýsingum um tekjur síðastliðins árs. Lífeyrisþegar þurfa á hverju ári að staðfesta áætlun sína og skila til Tryggingastofnunar. Fjárhæð lífeyris er ákvörðuð út frá forsendum tekjuáætlunar og er lífeyrisþegum skylt að tilkynna um breytingar á tekjum eða öðrum aðstæðum sem geta haft áhrif á bætur eða greiðslur.

Vegna tekjutenginga í kerfinu og þá sérstaklega vegna áhrifa fjármagnstekna er erfitt að áætla réttindi fyrirfram með nákvæmum hætti auk þess sem lífeyrisþegar geta ekki alltaf áætlað tekjur sínar nákvæmlega fyrir árið í heild.

Í III. kafla laga um almannatryggingar er fjallað um útreikning greiðslna og m.a. tiltekið hvaða tekjur lífeyrisþega hafi áhrif á útreikning þeirra og hvernig tekjutengingum skuli háttað. Enn fremur er í öðrum lögum sem Tryggingastofnun starfar eftir að finna ákvæði varðandi slíkar tekjutengingar. Tryggingastofnun ber að hafa eftirlit með því að áætlaðar tekjur séu í samræmi við upplýsingar sem stofnunin aflar úr staðgreiðsluskrá skattfirvalda eða hjá öðrum aðilum sem henni er heimilt að afla upplýsinga hjá. Þegar endanlegar upplýsingar um tekjur bótagreiðsluársins liggja fyrir við álagningu skattfirvalda á opinberum gjöldum ber Tryggingastofnun að endurreikna bótafjárhæðir.

Árlega endurreiknar Tryggingastofnun allar tekjutengdar greiðslur sem greiddar hafa verið til viðskiptavina. Um er að ræða eitt stærsta einstaka verkefni stofnunarinnar og er það unnið í samstarfi við Skattinn. Í upphafi er endurreikningur áætlaður út frá áritunargögnum Skattsins sem liggja fyrir í febrúar. Endurreikningur fer síðan fram í nokkrum keyrslum í mars og apríl og byggir þá á innsendum skattframtölum að framtalsfresti loknum. Vegna ársins 2019 voru bætur 62.109 viðskiptavina endurreiknaðar en heildarfjárhæð tekjutengdra bóta nam um 130 ma.kr.

Þegar rýnt er í niðurstöður endurreikninga tímabilið 2016–19 kemur í ljós að mikill meirihluti lífeyrisþega fékk ýmist of- eða vangreiðdar bætur frá Tryggingastofnun. Hlutfall réttra greiðslna var einungis á bilinu 9,4–12,8% en hlutfall ofgreiðslna var 39,4–44,4% og hlutfall vangreiðslna 42,8–49,9%. Í töflum 3.4 og 3.5 má sjá helstu niðurstöður endurreiknings árána 2016–19.

Tafla 3.4 Niðurstaða endurreiknings tímabilið 2016–19 (fjöldi viðskiptavina)

| | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|--|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Fjöldi ofgreitt | 25.396 | 25.432 | 23.567 | 25.257 |
| Fjöldi, skuld lægri en 100.000 kr. | 17.317 | 16.176 | 15.783 | 18.227 |
| Hlutfall, skuld lægri en 100.000 kr. | 68,2% | 63,6% | 67,0% | 72,2% |
| Fjöldi vangreitt | 24.518 | 25.478 | 29.664 | 31.039 |
| Fjöldi, inneign lægri en 100.000 kr. | 18.055 | 18.004 | 21.607 | 23.401 |
| Hlutfall, inneign lægri en 100.000 kr. | 73,6% | 70,7% | 72,8% | 75,4% |
| Fjöldi réttra greiðslna | 7.337 | 6.730 | 6.607 | 5.813 |

Heimild: Tryggingastofnun ríkisins

Tafla 3.5 Niðurstaða endurreiknings tímabilið 2016–19 (fjárhæðir)

| | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|--------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Fjárhæð ofgreiðslna | 3.426.071.741 | 3.996.908.365 | 3.593.796.377 | 3.464.480.803 |
| Meðaltal skulda | 134.906 | 157.161 | 152.493 | 137.169 |
| Fjárhæð vangreiðslna | 2.066.841.939 | 2.632.158.679 | 2.981.967.002 | 3.325.074.396 |
| Meðaltal inneigna | 84.299 | 103.311 | 100.525 | 107.126 |

Heimild: Tryggingastofnun ríkisins

Tafla 3.4 sýnir að árin 2016–19 fækkaði þeim sem fengu réttar greiðslur, þ.e. enginn mismunur var á greiddum bótum samkvæmt tekjuáætlun og útreiknuðum bótum samkvæmt rauntekjum. Þeim sem var vangreitt og áttu þ.a.l. inneign hjá Tryggingastofnun að loknum endurreikningi fjölgaði aftur á móti nokkuð. Hlutfall þeirra sem voru með mismun undir 100.000 kr. í annað hvort of- eða vangreiðslu var 73,9% af þeim sem ekki fengu réttar greiðslur árið 2019 og voru því rúmlega 26% með mismun yfir 100.000 kr. Árið 2019 fengu alls 628 einstaklingar 1 m.kr. eða meira í ofgreiðslur og 435 einstaklingar áttu inni 1 m.kr. eða meira vegna vangreiðslna.

Ástæður rangra greiðslna er mismunur á tekjuáætlunum lífeyrisþega og rauntekjum samkvæmt skattframtali. Engin vikmörk eru þar á milli og því skapast skilyrði til of- eða vangreiðslna auðveldlega.

Að mati Ríkisendurskoðunar er ekki ásættanlegt að einungis 9,4–13% lífeyrisþega fái réttar greiðslur ár hvert. Viðskiptavinir Tryggingastofnunar eru margir í viðkvæmri stöðu og því geta afleiðingar frávika verið töluverðar og valdið óöryggi. Vangreiddar bætur geta ýtt undir erfiða fjárhagslega stöðu en að sama skapi getur endurkrafa ofgreiddra bóta verið íþyngjandi og lækkað ráðstöfunarfé einstaklings a.m.k. næstu 12 mánuði frá endurreikningi.

Í þeim tilgangi að auka þetta hlutfall telur Ríkisendurskoðun mikilvægt að félagsmálaráðuneyti, í samstarfi við Tryggingastofnun, greini ábata þess að setja vikmörk á mismun tekna samkvæmt tekjuáætlun og rauntekna. Reynist sú greining jákvæð er mikilvægt að ráðuneytið beiti sér fyrir setningu slíkra vikmarka.

Nánar um ástæður ofgreiðslna

Flest tilvik ofgreiðslna eru vegna vanáætlaðra vaxta og verðbóta (28%), lífeyrissjóðsgreiðslna (12%) og söluhagnaðar (16%) en þar er jafnframt um hæstu fjárhæðirnar að ræða. Mismunur á áætluðum tekjum í tekjuáætlun og rauntekjum frá lífeyrissjóðum stafar aðallega af tvennu, annars vegar mismun á áætluðum áhrifum vísitöluhækkunar á lífeyrissjóðstekjur og endanlegri hækkun og hins vegar af afturvirkum greiðslum eða eingreiðslu ellilífeyris.

Staðgreiðsluskylda ríkir á fjármagnstekjuskatti af vöxtum og arði og er staðgreiðslu skilað fjórum sinnum á ári. Samhliða skilum á staðgreiðslu hafa skilaskyldir aðilar frá 1. janúar 2013 skilað Skattinum upplýsingum um þá sem fengið hafa greidda vexti eða arð. Þótt framangreindar upplýsingar liggi fyrir, sundurliðaðar á fjármagnseigendur, hefur Tryggingastofnun ekki aðgang að þeim til samanburðar við áætlaðar fjármagnstekjur samkvæmt tekjuáætlun. Samkvæmt upplýsingum frá Skattinum er stefnt að því að unnt verði að afhenda Tryggingastofnun þessar upplýsingar reglulega á næstu misserum en slíkt yrði mikið framfaraskref að mati Ríkisendurskoðunar. Þá gæti Tryggingastofnun gripið fyrir en ella til ráðstafana með leiðréttingu bótagreiðslna.

Eins og að framan greinir má rekja hæstu fjárhæðir ofgreiðslna til söluhagnaðar sem lífeyrisþegar fá t.d. við sölu fasteigna og hlutabréfa. Þar sem hann er ekki staðgreiðsluskyldur liggja upplýsingar um þær fjárhæðir ekki fyrir fyrr en eftir að skattframtali viðkomandi hefur verið

skilað, þ.e. skattur reiknast á slíkan söluhagnað við álagningu skattframtals. Ríkisendurskoðun telur að kanna megji kosti þess að Tryggingastofnun geti aflað upplýsinga um sölu á húsnæði, t.d. úr fasteignaskrá Þjóðskrár. Með því að hafa aðgang að slíkum upplýsingum gæti stofnunin á grundvelli þeirra vakið athygli lífeyrisþega á að hagnaður af slíkri sölu kunni að hafa áhrif á lífeyristekjur og bent viðkomandi á að gera viðeigandi breytingar á tekjuáætlun sinni. Með því væri unnt að draga úr líkum á ofgreiðslu bóta.

3.3 Innheimta ofgreiddra bóta

Í þeim tilvikum sem Tryggingastofnun ofgreiðir bætur skal við leiðréttingu draga ofgreiðsluna frá þeim bótum sem lífeyrisþegi kann síðar að öðlast rétt til. Stofnunin á jafnframt endurkröfu-rétt á hendur bótaþega eða dánarbúi hans. Meginreglan er að ofgreiðslu skuli greiða til baka á næstu 12 mánuðum eftir að krafa stofnast og er Tryggingastofnun heimilt að halda eftir að hámarki 20% af mánaðarlegum greiðslum til bótaþega, að lágmarki 3.000 kr. Ef endurgreiðsla samkvæmt meginreglu er bótaþega þungbær má óska eftir greiðsludreifingu til lengri tíma en við mat á slíkri beiðni er tekið mið af upplýsingum um heildartekjur, eignastöðu og aðrar aðstæður. Miðað er við að endurgreiðsla taki að jafnaði ekki lengri tíma en 36 mánuði. Sé ekki unnt að draga ofgreiðsluna frá bótum sem lífeyrisþegi öðlast síðar rétt til er hægt að semja um að fá mánaðarlega greiðsluseðla í heimabanka.

Staða óinnheimtra krafna vegna ofgreiddra bóta árin 2016–18 nam 488 m.kr. í desember 2019. Jafngildir það um 4% af heildarfjárhæð krafna sömu ára. Fjöldi óinnheimtra krafna var 2.397 vegna 2.114 einstaklinga og var innheimtuhlutfall tímabilsins á bilinu 91,8%–97,5%. Sé tekið tillit til niðurfellinga krafna var hlutfallið 92,6%–98,3%. Innheimta ofgreiðslna gengur því vel enda er Tryggingastofnun skylt að halda eftir hluta af mánaðarlegum greiðslum til bótaþega.

Samkvæmt 10. gr. reglugerðar nr. 598/2009 um útreikning, endurreikning og uppgjör tekjutengdra bóta og vistunarframlags skal ekki innheimta ofgreiðslur sem nema lægri fjárhæð en 1.000 kr. á bótaári. Að mati Ríkisendurskoðunar er ástæða til að endurskoða framangreinda fjárhæð og hækka mörkin í ljósi þeirrar vinnu og þess kostnaðar sem felst í innheimtu ofgreiddra bóta auk þeirra óþæginda sem meirihluti skjólstæðinga Tryggingastofnunar verða fyrir.

Niðurfelldar kröfur vegna sérstakra aðstæðna

Samkvæmt 11. gr. reglugerðar nr. 598/2009 hefur Tryggingastofnun heimild til að falla frá endurkröfu að fullu eða að hluta ef sérstakar aðstæður eru fyrir hendi. Er þá einkum litið til fjárhagslegra- og félagslegra aðstæðna lífeyrisþega en einnig þess hvort hann var í góðri trú um greiðslurétt sinn. Sama gildir um dánarbú eftir því sem við á. Á fundum Ríkisendurskoðunar með fulltrúum Öryrkjabandalags Íslands komu fram sjónarmið um að Tryggingastofnun veki ekki nægjanlega athygli á þeim möguleika að lífeyrisþegar gætu fengið kröfur á hendur sér felldar niður vegna sérstakra aðstæðna. Ríkisendurskoðun leitaði svara hjá stofnuninni sem staðfesti að einstaklingum væri ekki leiðbeint um þennan möguleika í bréfum sem þeir fá send að loknum endurreikningi. Á vef Tryggingastofnunar væri að finna upplýsingar um framan-greinda heimild en athygli vekur að þær eru undir liðnum „Um Tryggingastofnun“. Engar sam-bærilegar upplýsingar er að finna undir flokkunum „Örorka“ eða „65 ára +“ þar sem finna má allar almennar upplýsingar um umsókn, fylgigögn o.fl. varðandi örorku og ellilífeyri.

Ríkisendurskoðun gagnrýnir verkgag Tryggingastofnunar og telur að henni beri að hafa frumkvæði að því að upplýsa lífeyrisþega um þennan möguleika í bréfum stofnunarinnar. Gera verði ráð fyrir að þeir sem þurfi slíkra úrræða við séu í erfiðri stöðu. Þá verða upplýsingar á vefnum að vera á rökréttum stað.

Sérstakar aðstæður voru uppi í ársbyrjun 2020 þegar Tryggingastofnun ákvað að gera hópi fólks viðvart sem mögulega átti rétt á niðurfellingu krafna. Þá ákvörðun mátti rekja til dóms Hæstaréttar árið 2016 þess efnis að Reykjavíkurborg hefði verið óheimilt að synja lífeyrisþegum sem leigja hjá Brynju leigufélagi um sérstakar húsaleigubætur. Í kjölfar dómsins fengu um 500 lífeyrisþegar greiddar slíkar bætur fjögur ár aftur í tímann með dráttarvöxtum en slíkir vextir koma til skerðingar örorkulífeyris þar sem þeir eru skilgreindir sem fjármagnstekjur í lögum. Endurgreiðslukröfur mynduðust því hjá hópi lífeyrisþega og fengu 365 manns kröfu í uppgjöri ársins 2018. Í endurgreiðslukröfunni var lífeyrisþegunum ekki bent á framangreinda heimild til að sækja um niðurfellingu krafnanna en Leigufélagið Brynja hvatti leigjendur engu að síður til að sækja um. Enn fremur fór Öryrkjabandalagið fram á að allar kröfur vegna dráttarvaxtanna yrðu felldar niður. Í kjölfarið óskaði Tryggingastofnun eftir því að Reykjavíkurborg sendi bréf og umsóknareyðublað fyrir hönd stofnunarinnar til þeirra sem fengu dráttarvexti þar sem þeim yrði bent á að hægt væri að sækja um þetta úrræði en stofnunin taldi sig ekki hafa heimild til að afla upplýsinga um þessa einstaklinga, vegna persónuverndarsjónarmiða. Umrætt bréf var sent í lok október 2019.

Við vinnslu tillagna að tekjuáætlunum fyrir árið 2020 kom í ljós að nauðsynlegt var að afla sundurgreindra upplýsinga um þá sem fengu umrædda dráttarvexti til að hægt væri að undanskilja vextina í tekjuáætlunum. Þessara upplýsinga var aflað í gegnum launamiðaskrá Skattsins og ákvað Tryggingastofnun að þær yrðu nýttar til að kanna hvort þeir sem ekki sóttu um niðurfellingu á kröfum ættu mögulega rétt á því. Þegar niðurstöður slíkrar skoðunar liggja fyrir verður þeim sem talið er að eigi rétt á niðurfellingu tilkynnt um að krafan verði felld niður nema gerðar verði athugasemdir við það.

Í töflu 3.6 má sjá heildarfjölda umsókna um niðurfellingu eftirstöðva á grundvelli framangreinds reglugerðarákvæðis, hlutfall samþykktar, synjana og hafnana fyrir árin 2017–19. Rétt er að geta þess að rúmlega 200 umsóknir af þeim 406 sem bárust á árinu 2019 eru vegna framangreinds máls þar sem vextir vegna leiðréttinga á sérstökum húsaleigubótum ollu endurreikningi hjá lífeyrisþegum. Umsóknir sem samþykktar hafa verið að hluta eða að öllu leyti voru á árunum 2017 og 2018 um 42–45% af heildarfjölda umsókna. Hlutfallið hækkaði í 60% árið 2019 vegna framangreindra mála, en um 85% þeirra umsókna höfðu í lok árs 2019 verið samþykktar.

Tafla 3.6 Umsóknir um niðurfellingu eftirstöðva vegna ofgreiðslna

| | 2017 | 2018 | 2019 |
|-------------------|------|------|------|
| Fjöldi umsókna | 211 | 167 | 406 |
| Samþykkt að fullu | 38 | 18 | 171 |
| Samþykkt að hluta | 56 | 53 | 71 |
| Synjað | 92 | 79 | 103 |
| Vísað frá | 25 | 17 | 61 |

Heimild: Tryggingastofnun ríkisins

3.3.1 Samspil almannatrygginga og lífeyrissjóða

Eins og fram hefur komið er almannatryggingakerfið ein af þremur meginstoðum lífeyriskerfisins, til viðbótar við skyldutryggingu lífeyrissjóða og viðbótarlífeyrissparnað. Almenna lífeyrissjóðakerfið heyrir undir fjármála- og efnahagsráðuneyti en lífeyristryggingar almannatrygginga undir félagsmálaráðuneyti. Að mati Landssamtaka lífeyrissjóða eru skilin þarna á milli farin að verða óljós en sambandið telur jafnframt að of miklar tekjutengingar dragi úr greiðslum almannatrygginga. Að mati Landssamtaka lífeyrissjóða vantar töluvert upp á samráð ráðuneytanna þegar kemur að stefnumótun í lífeyrismálum en heildstæð stefna sem tekur á báðum aðilum liggur ekki fyrir. Mikilvægt er að huga vel að samspili þessara tveggja meginstoða lífeyristrygginga og tryggja að samskipti og upplýsingagjöf þeirra á milli verði aukin til hagsbóta fyrir lífeyrisþega.

Dæmi um skörun á starfsemi Tryggingastofnunar og lífeyrissjóða landsins er mat á örorku. Slíkt mat er forsenda þess að einstaklingur fái greiddan örorkulífeyri og byggir það á skoðun lækna. Tryggingastofnun notar sérstakan örorkustaðal en hjá lífeyrissjóðunum eru metin tengsl milli örorku og getu til vinnu. Einstaklingur sem verður fyrir örorku þarf að fá hana metna af bæði lífeyrissjóði sínum, eigi hann réttindi þar, og Tryggingastofnun en sækja þarf um hjá lífeyrissjóði áður en örorkulífeyrir er greiddur úr almannatryggingakerfinu. Einstaklingurinn þarf með öðrum orðum að fara í örorkumat á tveimur stöðum áður en til greiðslna kemur. Mislangan tíma getur tekið að úrskurða um örorku á hvorum stað fyrir sig og eykur það líkur á endurreikningi bóta frá Tryggingastofnun. Ólík nálgun þessara aðila á örorkumati leiðir auk þess til þess að niðurstaða þeirra getur orðið ólík. Þannig getur sami einstaklingur verið metinn öryrki á öðrum staðnum en ekki hinum.

Ríkisendurskoðun telur mikilvægt að stjórnvöld hafi aukið samráð um heildarstefnu í lífeyrismálum og leggi grunn að sameiginlegri framtíðarsýn og skýrri verkaskiptingu. Aukin samskipti Tryggingastofnunar og lífeyrissjóða landsins gætu einfaldað viðmótið fyrir viðskiptavinum, bætt þjónustu og minnkað umfang endurreiknings bóta. Tryggingastofnun hefur á undanförunum árum óskað eftir auknum rafrænum samskiptum við lífeyrissjóðina en án árangurs. Mikilvægt er að stjórnvöld vinni að því að svo megi verða.

4 Réttmæti ákvarðana Tryggingastofnunar

Úttekt Ríkisendurskoðunar á Tryggingastofnun ríkisins beindist m.a. að árangri stofnunarinnar við framkvæmd og stjórnýslu lífeyristrygginga almannatrygginga. Setja má árangurinn í samhengi við gæði þeirrar þjónustu sem stofnunin veitir, að viðskiptavinir fái réttar og nauðsynlegar upplýsingar um réttindi sín og leiðbeiningar um hvernig á að virkja þau. Framkvæmdin þarf síðan að vera fumlaus og tímanleg enda hlýtur eitt af meginmarkmiðum starfseminnar að vera að tryggja skjólstæðingum réttar greiðslur á réttum tíma. Að sama skapi er afar mikilvægt að mistök í málsmeðferð stofnunarinnar séu í algjöru lágmarki. Þar skipta hæfni starfsfólks, verk-lagsreglur og gæðamál miklu máli.

Á fundum Ríkisendurskoðunar með Öryrkjabandalagi Íslands kom fram að nokkuð sé um að fólk leiti til bandalagsins vegna samskipta við Tryggingastofnun og veiti því umboð til að fara með mál sín fyrir stofnunina. Þetta hafi í einhverjum tilvikum leitt til breytinga á verklagi Tryggingastofnunar og þess að stofnunin breyti ákvörðun sinni (sjá dæmi hér að neðan).

Öryrkjabandalagið skráir ekki fjölda einstaklinga sem til þess leitar í þessum erindagjörðum eða hversu mörg mál samtökin taka að sér að fylgja eftir. Af þeim sökum er erfitt að átta sig á umfanginu. Samkvæmt fulltrúum bandalagsins er það þó daglega sem einstaklingar leita til þeirra vegna samskipta við Tryggingastofnun. Ekki sé alltaf ástæða til að fylgja erindum eftir með formlegum hætti en engu að síður fari mikill tími í að leiðbeina fólki um réttindi sín og útskýra hvað Tryggingastofnun á við þegar hún sendir skjólstæðingum sínum bréf í tengslum við mál þeirra.

Dæmi 1

Tryggingastofnun úrskurðaði að einstaklingur skyldi fara í starfsendurhæfingu í stað þess að fá örorkumat þrátt fyrir að læknir með sérþekkingu á skerðingu viðkomandi teldi endurhæfingu fullreynda. Móðir viðkomandi einstaklings, með milligöngu Öryrkjabandalagsins, óskaði eftir því að Tryggingastofnun endurskoðaði ákvörðun sína og var orðið við þeirri beiðni. Endurskoðunin leiddi til þess að viðkomandi var metinn 75% öryrki án þess þó að ný gögn kæmu fram í málinu.

Dæmi 2

Öryrkjabandalagið hefur haft milligöngu um að óska eftir skýringum á búsetu-hlutfallsútreikningum Tryggingastofnunar og endurreikningi þar á. Dæmi eru um að stofnunin leiðrétti útreikning sinn í kjölfarið og getur þar munað miklu. Í einu tilviki fór endurreiknað búsetuhlutfall úr 15% í 78% en slíkur munur fól í sér miklar breytingar á greiðslum til viðkomandi.

Dæmin hér að ofan sýna hversu mikilvægt er að mál séu endurskoðuð þegar grunur leikur á að niðurstaðan hafi verið röng í upphafi. Að mati Ríkisendurskoðunar verður þó að teljast áhyggju-

efni að endurskoðun mála leiði til andstæðrar niðurstöðu eða umfangsmikilla breytinga á réttindum fólks þegar ekki hafa komið fram ný gögn við endurmat. Þá telur Ríkisendurskoðun rétt að vekja athygli á að framangreind dæmi voru endurskoðuð að frumkvæði viðkomandi málsaðila, aðstandenda þeirra og hagsmunasamtaka. Skjólstæðingahópur Tryggingastofnunar er margbreytilegur að getu og misjafnlega vel staddur og því má gera ráð fyrir að fleiri einstaklingar séu í svipuðum sporum, jafnvel án þess að hafa vitneskju þar um eða án þess að hafa burði til að fylgja málum eftir. Vönduð vinnubrögð við afgreiðslu mála eru því afar mikilvæg.

Frá árinu 2017 hefur Tryggingastofnun fengið árlega fjárveitingu sem nemur 10 m.kr. til að koma á fót stöðu umboðsmanns lífeyrisþega sem hefði það hlutverk að veita lífeyrisþegum leiðbeiningar og upplýsingar um réttindi samkvæmt lögum. Stöðu umboðsmanns hefur hins vegar ekki verið komið á fót heldur hefur Tryggingastofnun nýtt fjárveitingarnar til daglegra samkeyrslna upplýsinga í tölvukerfum stofnunarinnar, ábendinga um vannýtt réttindi, reksturs á kerfum sínum og gerð einstaklingsbundinna leiðbeininga. Hefur þetta verið gert með vitund og samþykki félagsmálaráðuneytis sem í svari við fyrirspurn Ríkisendurskoðunar benti á að stöðunni hefði ekki verið komið á laggirnar, m.a. vegna þess að Tryggingastofnun teldi heppilegra að slíkur umboðsmaður yrði staðsettur annars staðar en innan stofnunarinnar sjálfar. Þá færi vel á að hann hefði einnig eftirlit með öðrum sambærilegum stofnunum í málefnum aldraðra, fatlaðra og sjúklinga. Fjárveitingin hefur engu að síður áfram runnið til stofnunarinnar.

Ríkisendurskoðun gagnrýnir að eyrnamerkt fjármagn hafi ekki verið nýtt með þeim hætti sem löggjafinn ætlaði. Ekki sé saman að jafna sérstakri stöðu umboðsmanns og þeirri útfærslu sem Tryggingastofnun hefur ráðist í enda felur núverandi útfærsla í sér fjármögnun verkefna sem stofnuninni ber alla jafna að sinna.

4.1 Úrskurðir úrskurðarnefndar velferðarmála og álit umboðsmanns Alþingis

Eins og bent var á hér að framan eru líkur á að einhver mál þar sem eitthvað er athugavert við afgreiðslu Tryggingastofnunar eða útreikningur réttinda er rangur komi aldrei fram í dagsljósið. Ómögulegt er þó að henda reiður á umfangi slíkra mála. Á hinn bóginn eru til staðar tilteknir mælikvarðar á árangur Tryggingastofnunar á þessu sviði og vísast þar til niðurstaðna kærumála hjá úrskurðarnefnd velferðarmála og álita umboðsmanns Alþingis sem varða stjórnýslu Tryggingastofnunar.

Úrskurðarnefnd velferðarmála kveður upp úrskurði í málum þar sem ágreiningur rís um grundvöll, skilyrði eða fjárhæð bóta eða greiðslna samkvæmt lögum um almannatryggingar. Það sama á við ef ágreiningur verður um endurkröfurétt, ofgreiðslur og innheimtu þeirra. Frá stofnun úrskurðarnefndar velferðarmála árið 2016 hefur heildarfjöldi mála sem berast nefndinni verið í kringum 500 á ári. Af þeim hafa um 65–70% verið á sviði almannatrygginga, þar af um helmingur sem tengist lögum sem Tryggingastofnun ríkisins starfar eftir. Að jafnaði eru um 0,5% ákvarðana Tryggingastofnunar kærðar til úrskurðarnefndar velferðarmála.

Árið 2016 úrskurðaði nefndin í 174 málum vegna almannatrygginga. Þar af voru 81 mál sem féllu undir lög um almannatryggingar eða lög um félagslega aðstoð. Árið 2017 voru afgreiddir 335 úrskurðir, þar af 158 sem tilheyrðu þeim lögum sem Tryggingastofnun starfar eftir. Árið 2018 vörðuðu 153 úrskurðir af 293 starfsemi stofnunarinnar og árið 2019 voru afgreidd 388

mál vegna almannatrygginga, þar af 154 vegna Tryggingastofnunar. Því til viðbótar koma mál sem hafa verið afturkölluð en ekki liggja fyrir upplýsingar um skiptingu þeirra eftir lögum (sjá töflu 4.1).

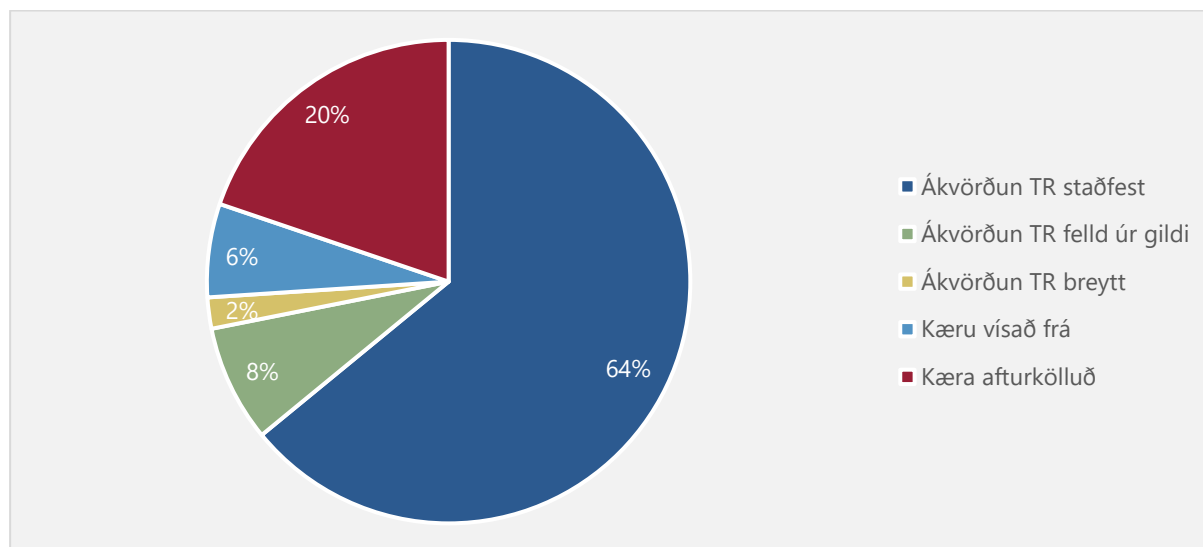
Tafla 4.1 Fjöldi úrskurða og afturkallana sem varða Tryggingastofnun

| | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|--------------------------|------------|------------|------------|------------|
| Lög um almannatryggingar | 60 | 113 | 112 | 113 |
| Lög um félagslega aðstoð | 21 | 45 | 41 | 41 |
| Afturkallanir | 38 | 48 | 42 | 38 |
| Alls | 119 | 206 | 195 | 192 |

Heimild: Úrskurðarnefnd velferðarmála

Úrskurðir árin 2017–19 voru mun fleiri en fyrsta árið sem nefndin starfaði undir merkjum úrskurðarnefndar velferðarmála (áður úrskurðarnefnd almannatrygginga) og er árinu 2016 því sleppt í samanburðinum. Þegar rýnt er í úrskurði tímabilsins 2017–19 kemur í ljós að flestir staðfestu þeir niðurstöður Tryggingastofnunar og á það bæði við um mál sem heyra undir lög um almannatryggingar og lög um félagslega aðstoð. Árið 2019 voru 123 af 192 kærðum ákvörðunum Tryggingastofnunar staðfestar eða 64%, 15 ákvarðanir voru felldar úr gildi, 4 breytt, 12 kærur var vísað frá og 38 kærur voru afturkallaðar (sjá mynd 4.2).

Mynd 4.2 Kærur vegna laga um almannatryggingar og um félagslega aðstoð árið 2019



Heimild: Úrskurðarnefnd velferðarmála

Hlutfall úrskurða þar sem ákvörðun Tryggingastofnunar var breytt eða hún felld úr gildi hefur lækkað frá árinu 2017. Þá var hlutfallið 16% en það lækkaði niður í 14% árið 2018. Hlutfallið var 10% árið 2019. Þetta sýnir bættu frammistöðu í málsmeðferð Tryggingastofnunar.

Þegar ákvörðun er breytt þýðir það að hún er felld úr gildi og ný ákvörðun tekin eða að ákvörðun er staðfest að hluta og ný ákvörðun tekin að hluta.

Þegar kæru er vísað frá stafar það m.a. af því að kæra er of seint fram komin eða hún á ekki heima hjá úrskurðarnefnd velferðarmála.

Þegar ákvörðun er felld úr gildi er máli vísað aftur til Tryggingastofnunar til töku nýrrar ákvörðunar.

Tryggingastofnun heldur utan um kærur sem tengjast stofnuninni og fara lögfræðingar hennar yfir hvað mætti betur fara í verklagi. Komi annmarkar í ljós eftir málsmeðferð nefndarinnar er metið hvort gera þurfi breytingar á verklagi eða hvort um einstakt tilvik sé að ræða. Stofnunin hefur bent á að hlutfall úrskurða þar sem verklag hennar er staðfest, kæru er vísað frá eða hún afturkölluð sé um 85%. Séu afturkallaðar kærur hins vegar teknar út fyrir sviga reynist þetta hlutfall vera 61% árið 2017, 64% árið 2018 og 70% árið 2019. Hlutfallið hefur þróast í rétta átt en er enn of lágt að mati Ríkisendurskoðunar. Eins og fram hefur komið er um mikilsverð réttindi einstaklinga að ræða og þeim mun mikilvægara að framkvæmdin sé rétt til að viðskiptavinir Tryggingastofnunar fari ekki á mis við þau. Telur Ríkisendurskoðun að ásættanlegt hlutfall væri að um og yfir 90% ákvarðana Tryggingastofnunar væru staðfestar.

Afturkallaðar kærur hafa verið um og yfir 20% þeirra mála sem afgreidd hafa verið af nefndinni vegna Tryggingastofnunar á árunum 2017–19. Í slíkum tilvikum getur verið um að ræða mál þar sem í ljós kemur að ákvörðun Tryggingastofnunar hafi ekki reynst rétt og stofnunin brugðist við með því að taka kröfur kæranda til greina, breyta niðurstöðu sinni og kærandi þ.a.l. fallið frá málinu áður en nefndin úrskurðar í málinu. Þetta getur verið vegna nýrra gagna eða endurmats af einhverju tagi. Í hluta tilfella getur verið um misræmi í gögnum frá skjólstæðingi eða læknum að ræða.

Í álitum umboðsmanns Alþingis nr. [9790/2018](#) beinir umboðsmaður því til félagsmálaráðuneytis að regluleg yfirferð úrskurða frá úrskurðarnefnd velferðarmála verði hluti af verklagi ráðuneytisins.

Úrskurðarnefnd velferðarmála sendir úrskurði sína alla jafna ekki til félagsmálaráðuneytis en þeir birtast allir á vef stjórnarráðsins og berast ráðuneytinu þannig. Ráðuneytið hefur farið fram á að nefndin sendi ráðuneytinu úrskurði sem marki stefnubreytingar, séu fordæmisgefandi eða gætu nýst við gerð laga- eða reglugerðarbreytinga. Nú síðast ítrekaði ráðuneytið að þetta verklag yrði viðhaft í bréfi til úrskurðarnefndarinnar í febrúar 2020 í tilefni af fyrrnefndu álitum umboðsmanns. Tvisvar frá því nefndin tók til starfa hefur hún sent ráðuneytinu sérstök bréf eða erindi þar sem vakin er athygli ráðuneytisins á atriðum í úrskurðum í þessu sambandi. Í hvorugu tilvikinu hefur verið gripið til aðgerða vegna ósamræmisins en ráðuneytið hefur þó þessar ábendingar á aðgerðalista hjá sér.

4.1.1 Álit umboðsmanns Alþingis

Umboðsmaður Alþingis tekur ekki fyrir kvörtun nema æðra stjórnvald hafi tekið málið fyrir samkvæmt lögum nr. 85/1997 um umboðsmann Alþingis. Í tilviki Tryggingastofnunar er æðra

stjórnvaldið úrskurðarnefnd velferðarmála. Kvörtun til umboðsmanns skal bera fram innan árs frá því að úrskurðarnefndin fellir úrskurð sinn.

Endurskoðun búsetuhlutfalls

Umboðsmaður Alþingis hefur frá árinu 2011 gert athugasemdir við vinnulag Tryggingastofnunar eða beint tilmælum til hennar í alls tíu álitum eða bréfum. Eitt þeirra er álit nr. 8955/2016 frá júní 2018 sem varð til þess að búsetuhlutfall yfir þúsund örorkulífeyrisþega verður endurskoðað en endurskoðuninni á að ljúka árið 2021.

Umrætt álit setti verklag Tryggingastofnunar við útreikning örorkulífeyris þeirra sem búsettir hafa verið erlendis í uppnám en búseta erlendis þýðir að viðkomandi getur áunnið sér lífeyrisréttindi í því landi og þar með hlutfallslegan útreikning á búsetu á Íslandi og hugsanlega skerðingu á örorkulífeyri á Íslandi. Er þar stuðst við 17. og 18. gr. almannatryggingalaga þar sem fram kemur að við ákvörðun búsetutíma skuli taka tímann fram til ellilífeyrisaldurs umsækjanda með í útreikninginn. Í 17. gr. um ellilífeyri segir:

Full réttindi ávinnast með búsetu hér á landi í a.mk. 40 almanaksár frá 16 til 67 ára aldurs. Sé um skemmri tíma að ræða reiknast réttur til ellilífeyris í hlutfalli við búsetutímann.

Á tímabilinu 1994–2009 var verklag Tryggingastofnunar nokkuð óljóst. Meginreglan var þó sú að ef manneskja var búsett á Íslandi og sótti um örorkulífeyri án þess að sækja rétt sinn í öðru EES-ríki, þótt hann væri e.t.v. fyrir hendi, þá var reiknað með búsetu hér á landi að fullu fram til 67 ára aldurs og hlutfallsreikningi ekki beitt. Ef umsækjandi sótti rétt sinn einnig til annarra EES-ríkja eða var búsettur erlendis var hlutfallsreikningi beitt við útreikning lífeyrisgreiðslna hér á landi. Árið 2009 var búsetuútreikningur endurskoðaður með það að markmiði að samræma útreikninga til allra sem höfðu búið innan EES. Búsetuhlutfalli var þá breytt ef hlutfallsreikningi hafði ekki verið beitt fram að þeim tíma. Tryggingastofnun gerði jafnframt tilraun til að breyta verklagi þannig að búsetuhlutfall þeirra sem búið höfðu utan EES væri skert á sama hátt og hjá þeim sem búið höfðu innan EES en það verklag var leiðrétt eftir úrskurð úrskurðarnefndar almannatrygginga nr. [221/2009](#) (nú úrskurðarnefnd velferðarmála).

Árið 2016 leitaði kona til umboðsmanns Alþingis en hún hafði verið óvinnufær vegna veikinda frá haustinu 2009. Á tímabilinu 2005–10, eða frá 16 ára aldri, hafði hún verið búsett í Danmörku. Hún sótti um örorkubætur á Íslandi haustið 2013 í samræmi við skilyrði laga um að hafa verið búsett hérlendis a.m.k. þrjú síðustu ár fyrir umsókn. Var hún metin til hæsta örorkustigs í örorkumati Tryggingastofnunar og búsetuhlutfall á Íslandi reiknað 47,14% af fullum örorkulífeyri frá 16 ára aldri og framreiknað til 67 ára aldurs í samræmi við inntak 17. gr. laga um almannatryggingar.

Konan kærði þann hluta ákvörðunar Tryggingastofnunar að bætur skyldu ekki ákvarðaðar aftur í tímann og féllst stofnunin á rétt hennar til afturvirkra bóta til ársins 2011. Við þá breytingu varð búseta erlendis hlutfallslega meiri en í fyrri útreikningi og leiddi það til lækkunar búsetuhlutfalls á Íslandi. Fór hlutfallið úr 47,14% í 21,79% með tilheyrandi greiðsluskerðingu. Úrskurðarnefnd almannatrygginga staðfesti ákvörðun Tryggingastofnunar með úrskurði nr. [44/2015](#).

Umboðsmaður Alþingis tók málið til athugunar og beindi sjónum að því hvort úrskurðarnefndin hefði haft lagaheimild til að skipta framreiknuðum búsetutíma hlutfallslega milli Íslands og

Danmerkur óháð því hvort konan hefði átt rétt til örorkulífeyrisgreiðslna í Danmörku. Hann birti [álit](#) sitt í júní 2018 (mál nr. 8955/2016).

Niðurstaða umboðsmanns Alþingis var að ekki hefði verið heimild í lögum til að skipta búsetutíma konunnar milli Íslands og Danmerkur með þeim hætti sem úrskurðarnefnd almannatrygginga gerði þegar hún staðfesti ákvörðun Tryggingastofnunar. Taldi hann að niðurstaðan væri ekki í samræmi við ákvæði almannatryggingalaga um útreikning búsetutíma. Nefndin hefði ekki rannsakað rétt konunnar til örorkubóta í Danmörku áður en hún tók ákvörðun en slíkt hefði átt að breyta niðurstöðunni þar sem hún átti engan rétt þar í landi.

Umboðsmaður dró þá ályktun að reikna bæri öll framtíðarár frá fyrsta örorkumati fram til 67 ára aldurs til búsetu á Íslandi og því hefði úrskurður í málinu ekki verið í samræmi við lög. Beindi hann þeim tilmælum til úrskurðarnefndar velferðarmála (áður úrskurðarnefnd almannatrygginga) að haga meðferð í samræmi við sjónarmið sem koma fram í álit hans og leysa með þeim hætti úr öðrum málum sem lokið hefði verið með hliðstæðum hætti. Jafnframt mæltist hann til þess að stjórnvöld tækju mið af þeim sjónarmiðum sem fram kæmu í álitinu í framtíðarstörfum sínum.

Að mati umboðsmanns Alþingis eru lögín óljós hvað framtíðarútreikning öryrkja varðar og opið til túlkunar hvort reikna skuli tímamann fram til 67 ára aldurs hlutfallslega eða hvort reikna skuli öll framtíðarár frá örorkumati til 67 ára aldurs til búsetutíma á Íslandi. Umboðsmaður telur að nánari ákvæði um hlutfallsreikning yrðu til bóta og tekur Ríkisendurskoðun undir það.

Aðgerðaráætlun í kjölfar álits umboðsmanns Alþingis

Mál þess einstaklings sem álit umboðsmanns Alþingis nr. 8955/2016 varðaði er einfalt vegna þess að viðkomandi átti ekki rétt til bóta í öðru landi en Íslandi. Svo er þó ekki í tilviki allra þeirra lífeyrisþega sem eiga rétt á endurskoðun búsetuhlutfalls. Tryggingastofnun hefur vakið athygli á að skilyrði til örorkulífeyris milli landa EES séu afar ólík. Hvert land hafi sitt eigið almannatryggingarkerfi og meti með mismunandi hætti hvort einstaklingar uppfylli skilyrði til örorku. Sú staða geti komið upp að í einu landi sé einstaklingur metinn óvinnufær en vinnufær í öðru.

Samkvæmt minnisblaði velferðarráðuneytis til stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar Alþingis frá nóvember 2018 ber Tryggingastofnun að kanna hvort umsækjendur eigi rétt til greiðslna í öðrum ríkjum við ákvörðun um rétt hér á landi og hvort þeir hafi sótt um slík réttindi. Alls eiga 1.343 einstaklingar sem fengu greiðslur á tímabilinu frá júní 2014 til nóvember 2018 rétt á endurskoðun á búsetuhlutfalli þeirra, þar af eru um 20% sem ekki eru lengur á greiðslum. Tryggingastofnun hefur skipt hópunum í fjóra flokka:

- A. Þeir sem eru búsettir á Íslandi og hafa sótt um greiðslur frá öðru EES-ríki en fengið synjun (um 19%).
- B. Þeir sem eru búsettir á Íslandi en hafa ekki sótt um greiðslur frá öðru EES-ríki (um 34%).
- C. Þeir sem eru búsettir á Íslandi og eiga réttindi eða fá greiðslur frá öðru EES-ríki (um 15%).
- D. Þeir sem eru búsettir í öðru EES-ríki (um 33%).

Nauðsynlegt verður að hafa samband við stofnanir í öðrum EES-ríkjum vegna fjölda einstaklinga auk þess sem sækja þarf um lífeyri frá öðru EES-ríki fyrir þá sem tilheyra hópi B áður en ákvörðun um breytt búsetuhlutfall er tekin. Tryggingastofnun mun eftir endurskoðun sína gera upp við þá einstaklinga sem fá leiðréttingu sinna mála og mun hún ná fjögur ár aftur í tímann, þ.e. frá því að álit umboðsmanns Alþingis lá fyrir (20. júní 2018).

Vinna við endurgreiðslu í kjölfar endurskoðunar hófst í maí 2019 og í ágúst sama ár var búið að afgreiða hóp A. Samkvæmt svari félags- og barnamálaráðherra við fyrirspurn á Alþingi var vinnsla ekki hafin í um 42% mála í desember 2019 en henni var lokið í um 25% mála og hafin í 32% mála. Í janúar 2020 stóð endurskoðun á búsetuhlutfalli þeirra sem tilheyra hópi B yfir auk þess sem vinna við endurreikning þeirra sem falla í hóp C var hafin samkvæmt upplýsingum frá Tryggingastofnun.

Í svari félags- og barnamálaráðherra við fyrirspurn á Alþingi í júní 2020 höfðu um 100 einstaklingar bæst við upphaflegan fjölda sem þarf að endurskoða og eru þeir nú 1.453 talsins. Endurskoðun er lokið hjá 34% hópsins, hafin í 21% tilvika en vinnsla er ekki hafin hjá 44% eða 645 einstaklingum. Að mati Ríkisendurskoðunar er mikilvægt að umrædd mál séu unnin hratt og örugglega enda um mikilvæga hagsmuni þessara einstaklinga að ræða.

Samkvæmt kostnaðaráætlun Tryggingastofnunar verður kostnaður vegna leiðréttinganna um 2,9 ma.kr. á árabílinu 2019–21 (sjá töflu 4.3) en stofnuninni hefur auk þess verið tryggð 50 m.kr. árleg fjárveiting á tímabilinu vegna þessa, samtals 150 m.kr. Fimm starfsmenn vinna nú við endurreikningana. Heildarkostnaður vegna endurskoðunar búsetuhlutfalls verður því yfir 3 ma.kr.

Tafla 4.3 **Áætlaður kostnaður vegna leiðréttingar á bótum hópa A-D (m.kr.)**

| | 2019 | 2020 | 2021 | Samtals |
|----------------|--------------|------------|--------------|--------------|
| Hópur A | 600 | | | 600 |
| Hópur B | 300 | 600 | 200 | 1.100 |
| Hópur C | 100 | 200 | | 300 |
| Hópur D | | | 900 | 900 |
| Samtals | 1.000 | 800 | 1.100 | 2.900 |

Heimild: Tryggingastofnun ríkisins

Núverandi framkvæmd

Þegar einstaklingur, sem búsettur er hér á landi en hefur áður verið búsettur á EES-svæðinu, er metinn í fyrsta sinn til örorku fær viðkomandi bráðabirgðaútreikning. Þar er framtíðartímabil frá fyrsta örorkumati til 67 ára aldurs reiknað í sama hlutfalli og raunbúseta á Íslandi frá 16 ára aldri fram til fyrsta örorkumats. Um er að ræða þá framkvæmd sem umboðsmaður Alþingis gerði athugasemdir við í máli nr. 8955/2016, þ.e. að ekki mætti hlutfallsreikna bætur án þess að fyrir lægju upplýsingar frá fyrra búsetulandi umsækjanda.

Samkvæmt upplýsingum frá Tryggingastofnun er talið betra að viðskiptavinur fái bráðabirgðagreiðslur í stað þess að hann bíði án greiðslna þar til fyrir liggur hvort hann eigi rétt til greiðslna frá öðru EES-ríki. Gefi svar erlendu stofnunarinnar til kynna að hann eigi engin réttindi erlendis tekur Tryggingastofnun endanlega ákvörðun og leiðréttir bráðabirgðaútreikninginn.

Þar sem ekki er hægt að taka endanlega ákvörðun um lífeyrisréttindi viðkomandi fyrr en allar upplýsingar liggja fyrir telur Tryggingastofnun að ekki sé hægt að líta svo á að stofnunin hafi vangreitt bætur og því eru ekki greiddir vextir á leiðrétta fjárhæð.

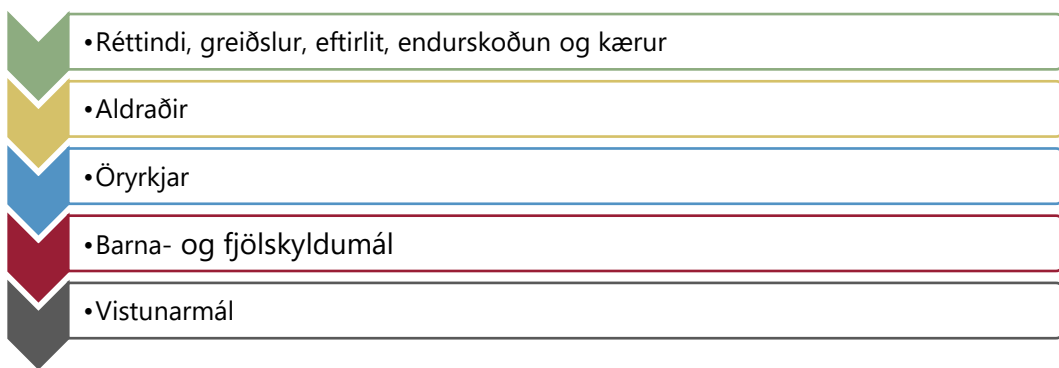
5 Fylgni við málsmeðferðarreglur

Markmið stjórnáslulaga nr. 37/1993 er að tryggja réttaröryggi fólks í samskiptum við hið opinbera og hagsmuni þeirra þegar stjórnvaldsákvarðanir eru teknar. Í lögum er að finna meginreglur um málsmeðferð stjórnáslunnar en sérstakar málsmeðferðarreglur er einnig að finna í lögum um einstök svið stjórnáslunnar t.d. í almannatryggingalögum. Í þeim er m.a. að finna ákvæði um leiðbeiningar- og rannsóknarskyldu Tryggingastofnunar sem ganga frammar samsvarandi ákvæðum stjórnáslulaga.

Starfs- umhverfi

Tryggingastofnunar
kallar á ríka leiðbein-
ingarskyldu, upplýsinga-
gjöf og að mál séu
rannsökuð til hlítar

Starfsfólk Tryggingastofnunar tekur ákvarðanir sem varða mikilsverð réttindi og lífsviðurværi fólks og því verður að gera ríkar kröfur til hennar um réttláta og faglega meðferð mála. Á það ekki síst við vegna þess hversu margir skjólstæðingar stofnunarinnar eru í viðkvæmri stöðu. Málsmeðferðarreglur og skyldur Tryggingastofnunar eru reglulega kynntar fyrir starfsfólki Tryggingastofnunar og eiga ákvæði framangreindra laga að vera starfsfólki vel kunn. Í gæðahandbók, sem unnið hefur verið eftir innan stofnunarinnar frá árinu 2009, virðast þessi lagaákvæði hafa verið höfð til hliðsjónar þótt almennt sé ekki vísað sérstaklega í lögjin. Markmið með gerð gæðahandbókar var að samræma vinnubrögð og tryggja samræmda afgreiðslu um allt land. Handbókin er umfangsmikil og samanstendur af um 500 skjölum sem flokkuð eru í leiðbeiningar, verklagsreglur, vinnulýsingar, eyðublöð og stefnuskiöl. Tæpur helmingur handbókarinnar tengist stjórn og skipulagi Tryggingastofnunar en hinum helmingnum má skipta í kaflana:



Verklagsreglur og vinnulýsingar Tryggingastofnunar eru skýrar og leiðbeiningar ítarlegar. Í hverju skjali eru tilvísanir í skyld skjöl auk lagagreina og reglugerða en skjölin eru aðgengileg starfsmönnum í gegnum skjalakerfi stofnunarinnar. Að sögn forsvarsmanna Tryggingastofnunar nýtist gæðahandbókin starfsmönnum vel, ekki síst vegna þess að þeir eru flestir að vinna í ákveðnum bótaflokkum og hafa þá yfirsýn um öll skjöl sem tengjast þeim.

Þótt vel sé staðið að gæðahandbókinni er ómögulegt að leggja mat á hvort allt starfsfólk fari eftir henni. Ríkisendurskoðun ræddi við nokkra starfsmenn Tryggingastofnunar sem lýstu ánægju með handbókina en misjafnt var hversu mikið þeir notuðu hana. Í starfsáætlun Tryggingastofnunar 2020–21 er lögð áhersla á að kröfur gæðastaðalsins ISO 9001 verði uppfylltar en greiningarvinna þess efnis stendur yfir.

Mikilvægt er að Tryggingastofnun tryggi markvissa innleiðingu til samræmis við alþjóðlega gæðastaðla. Regluleg fræðsla og endurskoðun á gæðahandbók er mikilvæg svo að allir starfsmenn séu meðvitaðir um rétt verklag og hafi aðgang að gildandi leiðbeiningum um viðurkennt verklag innan stofnunarinnar.

5.1 Rannsóknarskylda

Í 38. gr. laga um almannatryggingar er kveðið á um þá skyldu Tryggingastofnunar að tryggja að mál sé nægjanlega upplýst áður en ákvörðun um bótarétt er tekin, þ. á m. að öll nauðsynleg gögn og upplýsingar liggi fyrir. Finna má samsvarandi ákvæði í 10. gr. stjórnsýslulaga. Dæmi eru um að slíkt sé ekki ávallt raunin og hefur úrskurðarnefnd velferðarmála vakið athygli á því. Tryggingastofnun heldur utan um kærur sem tengjast stofnuninni og fer í kjölfar úrskurða yfir hvort og þá hvað mætti betur fara í verklagi stofnunarinnar. Í eftirfarandi málum leiddi yfirferð stofnunarinnar ekki til breytinga á verklagi hvað fyrra dæmið varðar en í því síðara var ákveðið að vanda betur til öflunar gagna áður en greiðslur til einstaklinga eru stöðvaðar.

Júní 2016 (úrskurður nr. [346/2015](#))

Úrskurðarnefnd velferðarmála komst að þeirri niðurstöðu að mál kæranda hefði ekki verið nægjanlega upplýst áður en Tryggingastofnun tók ákvörðun um að synja umsókn hans um örorkulífeyri. Skoðunarlæknir mat viðkomandi til sex stiga í líkamlega hluta örorkustaðals en fimm í andlega hlutanum sem nægir ekki til 75% örorku. Sex stig þarf í hvorum hluta.

Úrskurðarnefnd lagði mat á fyrirliggjandi gögn og taldi ekki ljóst hvort kærandi uppfyllti skilyrði örorkulífeyris og að skoðunarlæknir hefði ekki kannað málið nægjanlega vel. Nefndin vísaði málinu aftur til Tryggingastofnunar til að fram færi nýtt örorkumat. Var þess óskað að tekin yrði rökstudd afstaða til þess hvort kærandi yrði metinn til fleiri stiga á andlega hluta staðalsins þar sem það hefði ekki legið ljóst fyrir í upprunalegu mati. „Hafa ber í huga að miklir hagsmunir eru því tengdir fyrir kæranda hvort hún uppfylli skilyrði örorkulífeyris“ eru meðal lokaorða úrskurðar nefndarinnar.

Mái 2016 (úrskurður nr. [363/2015](#))

Tryggingastofnun ákvað að stöðva milligöngu meðlagsgreiðslna til konu sem kærði ákvörðunina til úrskurðarnefndar velferðarmála. Í úrskurði sínum komst nefndin að þeirri niðurstöðu að rannsóknarregla stjórnsýslulaga hefði ekki verið uppfyllt. Tryggingastofnun hefði ekki kannað hvort ábendingar greiðanda meðlagsins um að barnið væri búsett hjá honum ættu við rök að styðjast áður en ákvörðun var tekin. Kæranda hefði auk þess ekki verið veittur réttur til andmæla líkt og ákvæði stjórnsýslulaga kveður á um. Í ljós kom að kærandi stundaði nám erlendis í nokkur skipti á ári og umgengni barnsins breytt á meðan. Hvorki hafði verið samið um breytingu á meðlagi né framfærslu barnsins. Kærandi benti á að Tryggingastofnun hefði fengið upplýsingar um að barnið væri búsett hjá meðlagsgreiðanda, án frekari skýringa, og ákvörðun tekin á þeim grundvelli.

Umboðsmaður Alþingis hefur einnig bent á að rannsóknarskylda Tryggingastofnunar hafi ekki talist uppfyllt en í álitum hans í máli nr. [9398/2017](#) kom fram að Tryggingastofnun hefði ekki aflað viðeigandi gagna og uppfyllt rannsóknarskyldu samkvæmt 38. gr. laga um almannatryggingar þegar hún synjaði einstaklingi um endurhæfingarlífeyri. Var það gert á grundvelli þess að áform endurhæfingaráætlunar hefðu ekki gengið eftir. Hvorki lágu fyrir upplýsingar hjá Tryggingastofnun um ástæður þess að svo fór né afstaða meðferðaraðila til þess að minna varð um endurhæfingu en til stóð. Ástæður þessa voru tengdar meðgöngu og fæðingu. Í álitum umboðsmanns kom jafnframt fram að Tryggingastofnun hefði ekki sinnt leiðbeiningarskyldu sinni og að úrskurðarnefnd velferðarmála hefði ekki leyst úr þeim þætti með réttum hætti.

Árið 2015 synjaði Tryggingastofnun umsókn konu um áframhaldandi greiðslu endurhæfingarlífeyris á þeim forsendum að hún hefði ekki sinnt endurhæfingu nema að hluta. Endurhæfingaráætlun væri auk þess óljós og þá væri endurhæfingarlífeyrir ekki greiddur ef viðkomandi átti rétt á greiðslum úr fæðingarorlofssjóði.

Konan kærði ákvörðunina til úrskurðarnefndar velferðarmála sem komst að þeirri niðurstöðu að Tryggingastofnun hefði ekki verið heimilt að synja henni um endurhæfingarlífeyri. Málinu var vísað aftur til Tryggingastofnunar sem óskaði eftir nánari upplýsingum frá endurhæfingaraðilum og mat það svo að skilyrði fyrir greiðslu endurhæfingarlífeyris væru ekki uppfyllt.

Í kjölfar ofangreinds álits umboðsmanns komst úrskurðarnefnd velferðarmála að því að Tryggingastofnun hefði borið að afla frekari upplýsinga áður en ákvörðun var tekin og var hún því felld úr gildi og vísað aftur til stofnunarinnar til nýrrar meðferðar. Málinu er nú lokið með því að Tryggingastofnun hefur snúið ákvörðun sinni og veitt viðkomandi endurhæfingarlífeyri.

Í umræddu álitum umboðsmanns er vakin athygli á mikilvægi þess að nýta fyrirbyggjandi reglugerðarheimild um nánari framkvæmd ákvæðis um endurhæfingarlífeyri. Frá árinu 2014 hefur verið til umræðu að semja slíka reglugerð en hún hefur enn ekki litið dagsins ljós. Samkvæmt greinargerð Tryggingastofnunar til ráðuneytisins frá maí 2017 ætti reglugerð um endurhæfingarlífeyri að skýra hvað felst í endurhæfingu, hvaða kröfur skuli gera um upplýsingagjöf og hvaða greiðslurétt þurfi að tæma áður en til greiðslu kemur, t.d. hvort fæðingarorlof geti farið saman með endurhæfingarlífeyri.

Samkvæmt upplýsingum frá félagsmálaráðuneyti stendur enn til að setja reglugerð um framkvæmd endurhæfingarlífeyris en útfærslan sé á ábyrgð Tryggingastofnunar. Samkvæmt upplýsingum sem fengust frá stofnuninni voru drög að umræddri reglugerð send ráðuneytinu í apríl 2020. Ríkisendurskoðun leggur áherslu á að lokið verði við gerð þessarar reglugerðar.

Fyrir liggur að rannsóknarskylda samkvæmt almannatryggingalögum sem og rannsóknarregla stjórnsýslulaga hafa verið brotnar í framangreindum málum. Mikilvægt er að Tryggingastofnun

tryggi bættu framkvæmd hvað þetta varðar svo að viðskiptavinir stofnunarinnar verði ekki af réttindum sínum til skemmri eða lengri tíma.

5.2 Leiðbeiningarskylda

Í 37. gr. laga um almannatryggingar kemur fram að Tryggingastofnun skuli kynna sér aðstæður umsækjenda og greiðsluþega og gera þeim grein fyrir rétti sínum samkvæmt lögum, reglugerðum og starfsreglum stofnunarinnar. Þar segir einnig að staða og réttindi viðkomandi skuli skoðuð heildstætt.

Samsvarandi ákvæði er að finna í 7. gr. stjórnarsýslulaga þar sem segir að stjórnvald skuli veita þeim sem til þess leita nauðsynlega aðstoð og leiðbeiningar varðandi mál sem snerta starfssvið þess. Einnig ber stjórnvaldi að framsenda erindi á réttan stað svo fljótt sem unnt er ef því berst skriflegt erindi sem ekki snertir starfssvið þess.

Fram hefur komið í álitum umboðsmanns Alþingis að með hliðsjón af forsögu ákvæðisins og þeim breytingum sem gerðar hafa verið á því telji hann að það leiði bæði af tilvist ákvæðisins og orðalagi að á Tryggingastofnun hvíli ríkari leiðbeiningarskylda gagnvart umsækjendum og greiðsluþegum en á stjórnvöldum almennt. Reynt hefur á það bæði fyrir úrskurðarnefnd velferðarmála og í álitum umboðsmanns Alþingis hvort Tryggingastofnun hafi sinnt leiðbeiningarskyldu sinni samkvæmt framangreindum lögum.

Í álitum umboðsmanns í máli nr. [9790/2018](#) sem birt var 2. janúar 2020 var fjallað um rétt einstaklings til greiðslu barnalífeyris aftur í tímann. Málavextir voru þeir að einstaklingur hafði verið metinn til 75% varanlegrar örorku frá 1. júní 2004 en í ágúst 2007 eignaðist viðkomandi barn. Á árinu 2008 afgreiddi Tryggingastofnun umsóknir viðkomandi um umönnunargreiðslur og hafði milligöngu um meðlagsgreiðslur vegna barnsins. Stofnunin hafði því upplýsingar um barnið allt frá þeim tíma en svo virðist sem einstaklingnum hafi ekki verið leiðbeint um rétt sinn til barnalífeyris. Varð viðkomandi fyrst kunnugt um hann árið 2017 og sótti þá um afturvirkir.

Tryggingastofnun samþykkti greiðslu barnalífeyris frá 1. mars 2015 eða tvö ár aftur í tímann frá því umsókn barst og staðfesti úrskurðarnefnd velferðarmála framangreinda ákvörðun í nóvember 2017 (mál nr. [193/2017](#)). Í úrskurði nefndarinnar kom þó fram að hún féllist á sjónarmið kæranda að Tryggingastofnun hefði haft tilefni til að leiðbeina honum um rétt sinn til greiðslu barnalífeyris og að sækja þyrfti um slíkar greiðslur. Gögn máls upplýsi þó ekki hvort það hafi verið gert eða ekki. Í framangreindu máli rökstuddi Tryggingastofnun ákvörðun sína með því að vísa í skyldu bótaþega til að sækja um bætur og að lög um almannatryggingar heimili ekki að greitt sé lengra aftur í tímann en tvö ár. Einnig vísaði stofnunin til þess að umsækjanda væri skylt að veita allar nauðsynlegar upplýsingar til að hægt væri að taka ákvörðun um bótarétt.

Í fyrrgreindu álitum kemst umboðsmaður að þeirri niðurstöðu að leiðbeiningar Tryggingastofnunar hefðu ekki verið í samræmi við lög og því beindi hann þeim tilmælum til stofnunarinnar að hún tæki málið til athugunar og setti í nauðsynlegan farveg til að rétta hlut kæranda. Umboðsmaður beindi einnig þeim tilmælum til félags- og barnamálaráðherra að endurskoða almannatryggingalögin þannig að þeir sem teldu skort á leiðbeiningum frá Tryggingastofnun

Leiðbeiningarskylda

Stofnunin skal leiðbeina umsækjanda um réttarstöðu hans, þau gögn sem þurfa að fylgja umsókn og um framhald málsins.

hafa leitt til þess að þeir fengu ekki bætur lengra en tvö ár aftur í tímann gætu fengið leiðréttingu þar á. Taka þyrfti afstöðu til þess að hvaða marki skuli heimila að vikið sé frá tveggja ára fyrningarreglu almannatryggingalaga annars vegar og hins vegar hvaða aðili innan stjórnsýslunnar eigi að leysa úr þessum málum. Vera kynni að þetta ætti við í fleiri tilvikum en þeim sem tengjast barnalífeyri. Undir þessi tilmæli tekur Ríkisendurskoðun. Mikið réttlætismál er fyrir viðskiptavini sem verða af bótagreiðslum vegna mistaka eða sannanlega ófullnægjandi leiðbeininga að fá leiðréttingu þar á og að sú leiðrétting taki til alls þess tíma sem viðkomandi varð af greiðslum. Félagsmálaráðuneyti bindur vonir við að yfirferð á umræddu ákvæði, að bætur skuli ekki ákvarðaðar lengra aftur í tímann en tvö ár, verði möguleg í tengslum við aðrar breytingar á almannatryggingalögum, að því er fram kemur í bréfi ráðuneytisins til umboðsmanns Alþingis frá febrúar 2020. Er þetta dæmi um mikilvægi þess að ljúka heildarendurskoðun laganna.

Í álitum umboðsmanns Alþingis vekur hann athygli á að hin almenna leið borgaranna til að fá skorið úr ágreiningi við stjórnvöld, eftir að leiðir innan stjórnsýslunnar hafa verið tæmdar, sé að leggja mál sitt fyrir dómstóla. Sú leið geti hins vegar verið hinum almenna borgara þung bæði hvað varðar kostnað við slíkan málarekstur en einnig kunna réttarfarsskilyrði að vera íþyngjandi.

Þegar Ríkisendurskoðun óskaði eftir viðbrögðum Tryggingastofnunar við umræddu álitum umboðsmanns fengust þau svör að það ætti ekki lengur við. Við nánari skoðun á málinu hefði komið í ljós að mistök voru gerð árið 2008. Viðkomandi hafði þá sótt um barnalífeyri en umsóknin fyrir mistök verið afgreidd sem meðlagsumsókn í einu af umboði Tryggingastofnunar. Málinu hafi lokið í febrúar 2020, 12 árum eftir að það hófst, með því að barnalífeyrir með vöxtum var greiddur frá fæðingu barnsins. Að sögn Tryggingastofnunar mun stofnunin engu að síður hafa athugasemdir umboðsmanns í huga hvað varðar leiðbeiningar til viðskiptavina sinna.

12 ár

liðu frá því sótt var um barnalífeyri þar til hann fékkst greiddur með vöxtum

Nokkur tími er liðinn frá framangreindu máli en á þeim tíma sem liðinn er frá fæðingu barnsins sem um getur hefur verklag Tryggingastofnunar við að upplýsa skjólstæðinga um frekari réttindi eins og barnalífeyri verið nokkuð breytilegt. Ábendingarbréf um að viðtakendur ættu rétt á barnalífeyri voru algeng á árunum 2008–12 en fór fækkandi á árunum 2013–17. Þeim fjölgaði aftur árin 2018 og 2019. Að sögn talsmanna Tryggingastofnunar hafa nýlegar breytingar á skipulagi starfa hjá stofnuninni reynst vel hvað varðar leiðbeiningarskyldu þar sem hverju máli er fylgt eftir frá umsókn til afgreiðslu í stað þess að það fari á milli sviða. Starfsfólk sé í sambandi við viðskiptavini þar sem hvert mál er skoðað heildstætt og vísað á önnur úrræði ef ástæða er til. Tenging er við þjóðskrá í kerfi Tryggingastofnunar sem uppfærir daglega ef breytingar verða á búsetu viðskiptavina, þeir eignast börn eða missa maka svo dæmi séu tekin. Þá verða til verkbeiðnir sem starfsfólk fer yfir og sendir bréf með leiðbeiningum um að sækja þurfi um greiðslur t.d. barnalífeyri. Forsendueftirliti hefur einnig verið komið upp í réttindakerfi Tryggingastofnunar þannig að tilkynning berst ef forsendur ákvörðunar standast ekki og á það að tryggja að lífeyrisþegi njóti afleiddra réttinda. Umsóknareyðublöð hafa enn fremur verið uppfærð til að vekja athygli á hugsanlegum réttindum.

Við fæðingu fær barn fjölskyldunúmer í þjóðskrá, þ.e. kennitölu þess foreldris sem er eldra og sést tenging í kerfi Tryggingastofnunar. Ef barnið fæðist utan hjónabands eða sambúðar fær barnið kennitölu móður en sé faðirinn örorkulífeyrisþegi myndast þessi tenging ekki og hann fær því ekki bréf frá Tryggingastofnun. Ávallt birtist þó barnalífeyrir sem möguleiki þegar sótt er um örorkulífeyri á *Mínum síðum*.

Komið hefur til tals á milli Tryggingastofnunar og ráðuneytisins að leggja til laga-breytingar um að heimila greiðslu barnalífeyris án umsóknar en ekki hefur verið tekin afstaða til þess. Ríkisendurskoðun telur að slíkt yrði mikið heillaskref.

Tryggingastofnun hefur ekki alltaf uppfyllt leiðbeiningarskyldu sína samkvæmt almanna-tryggingalögum og stjórnsýslulögum. Þetta má m.a. merkja af þeim tilvikum þar sem viðskiptavinum hefur ekki verið ljóst hvernig þeir eigi að snúa sér þegar þeim er beint á milli úrræða en fá ekki lausn sinna mála (sjá dæmi).

Einstaklingi sem sótti um örorkulífeyri 2019 var synjað um örorkumat á þeim forsendum að endurhæfing væri ekki fullreynd. Benti Tryggingastofnun á að heimilt væri að setja þau skilyrði að umsækjandi gengist undir sérhæft mat á möguleikum til endurhæfingar áður en til örorkumats kæmi. Í kjölfar þessa sótti umræddur einstaklingur um endurhæfingarlífeyri en var synjað á grundvelli þess að endurhæfingaráætlun hans teldist ekki nægjanlega umfangsmikil eða markviss.

Í lögum um félagslega aðstoð segir að skilyrði fyrir endurhæfingarlífeyri sé „að umsækjandi taki þátt í endurhæfingu með starfshæfni að markmiði sem telst fullnægjandi að mati framkvæmdaraðila[...]“. Í umræddu tilviki var endurhæfingaráætlun til staðar og hafði viðkomandi farið eftir henni. VIRK starfsendurhæfingarsjóður mat það þó svo að starfsendurhæfing væri fullreynd og útskrifaði einstaklinginn. Hann sótti aftur um örorkulífeyri en var synjað að nýju þrátt fyrir framangreint mat VIRK. Á ný sótti viðkomandi um endurhæfingarlífeyri en var þá synjað á sömu forsendum og áður og vísað til þess að virk endurhæfing væri vart hafin.

Umsækjandi hefur ekki fengið leiðbeiningar frá Tryggingastofnun um hvort annars konar sérhæft mat á möguleikum til endurhæfingar þurfi að koma til og hefur ekki fengið úrlausn sinna mála hjá stofnuninni. Hann virðist því fastur milli skips og bryggju í kerfinu

Annað dæmi er að lífeyrisþegum er ekki leiðbeint um þann möguleika að þeir geti fengið kröfur á hendur sér felldar niður vegna sérstakra aðstæðna (sjá umfjöllun í kafla 3.3). Síðast en ekki síst hafa úrskurðarnefnd velferðarmála og umboðsmaður Alþingis komist að þeirri niðurstöðu að leiðbeiningarskyldu Tryggingastofnunar hafi verið ábótavant þegar kom að því að leiðbeina um rétt til barnalífeyris. Ríkisendurskoðun telur svigrúm til umbótastarfs vera innan Tryggingastofnunar hvað leiðbeiningar til viðskiptavina varðar. Nauðsynlegt er að auka traust viðskipta-

vina með því að tryggja samræmd vinnubrögð og nægar leiðbeiningar. Endurskoðun almanna-tryggingalaga þarf enn fremur að taka mið af réttindum skjólstæðinga t.d. hvað varðar greiðslu barnalífeyris aftur í tímann eða án umsóknar.

5.3 Málshraði og afgreiðslutími

Í 9. gr. stjórnsýslulaga kemur fram að stjórnvald skuli taka ákvörðun í máli svo fljótt sem unnt er. Í lögum um almannatryggingar og í öðrum lögum sem Tryggingastofnun starfar eftir eru ekki tilgreindir afgreiðslufrestir umsókna. Á vef Tryggingastofnunar kemur ekki fram hve langan tíma stofnunin tekur í að afgreiða umsóknir sem henni berast en viðskiptavinir fá þær upplýsingar þegar umsókn er skilað að mál verði afgreidd svo fljótt sem auðið er. Slíkt er í samræmi við framangreint ákvæði stjórnsýslulaga.

Viðmið um afgreiðslutíma umsókna voru birt á vef Tryggingastofnunar til ársins 2014 en þá voru þau tekin úr birtingu. Ástæðan var sú að þegar stofnuninni tókst ekki að vera innan uppgefinna tímamarka bárust gjarnan kvartanir um seina afgreiðslu. Tryggingastofnun taldi þær gjarnan byggja á röngum forsendum enda tengdist seinkunin iðulega ekki sjálfri afgreiðslunni heldur ytri þáttum, s.s. að viðskiptavinur skilaði ekki nauðsynlegum gögnum, beðið væri eftir vottorði frá lækni o.s.frv. Í stað opinberra viðmiða var ákveðið að setja almenn viðmið um að gæta þess að afgreiðslutími væri sem stystur en að jafnaði er brugðist við erindum í samræmi við stjórnsýslulög og þeim svarað innan tveggja vikna.

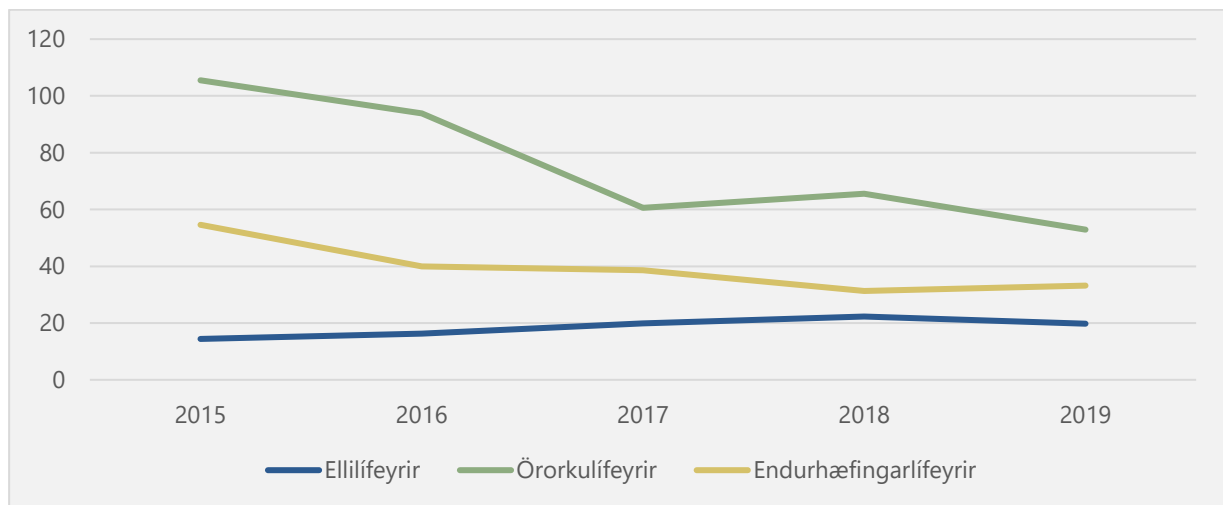
Að sögn fulltrúa Tryggingastofnunar kemur til greina að birta á ný viðmið um málshraða en engin ákvörðun hefur þó verið tekin þar um. Stefnt er að því að viðskiptavinir geti fylgst með stöðu mála sinna á *Mínum síðum* á vef Tryggingastofnunar fyrir árslok 2020. Þrátt fyrir það verður ekki hægt að sjá nákvæmar tímasetningar í tengslum við afgreiðslu umsókna.

Þegar rýnt er í meðalafgreiðslutíma umsókna samkvæmt óbirtum viðmiðum sem Tryggingastofnun hefur sett sér og raunafgreiðslutíma fyrstu 6 mánuði ársins 2019 sést að afgreiðslutími Tryggingastofnunar er innan marka hvað varðar ellilífeyri (sjá mynd 5.1). Þar gera óbirt tímaviðmið ráð fyrir þriggja vikna afgreiðslutíma en rauntíminn er um 20 dagar. Sama gildir um örorkulífeyri. Þar er gert ráð fyrir 10–12 vikum en rauntíminn er að meðaltali innan við 60 dagar. Afgreiðslutíminn fer lítillega yfir tímaviðmið þegar sótt er um endurhæfingarlífeyri. Gert er ráð fyrir fjórum vikum en meðalafgreiðslutími er hins vegar rúmlega 30 dagar.

Tafir

Sé fyrirsjáanlegt að afgreiðsla tefjist ber stjórnvaldi að skýra aðila máls frá því, upplýsa um ástæður og hvenær ákvörðunar er að vænta.

Mynd 5.1 Meðalafgreiðslutími umsókna í dögum talið



Heimild: Tryggingastofnun ríkisins

5.4 Upplýsingaskylda

Tryggingastofnun ber að sinna upplýsingastarfsemi og leiðbeina viðskiptavinum sínum. Í 9. gr. laga um almannatryggingar kemur fram að hlutverk Tryggingastofnunar sé m.a. að kynna almenningi réttindi sín með upplýsingastarfsemi og birta upplýsingar um starfsemi með reglubundnum hætti. Til að uppfylla þetta birtir stofnunin t.d. upplýsingar um starfsemi sína og tölur um umfang bótagreiðslna á vef sínum auk þess að halda reglulega fræðslufundi um ellilífeyrismál fyrir fólk 60 ára og eldra og kynningarfundum hjá stéttarfélögum. Nýjum örorkulífeyrisþegum er jafnframt sendur upplýsingabæklingur með fyrsta bréfi en eftir að hafa rýnt í hann telur Ríkisendurskoðun að full ástaða sé til að einfalda framsetningu hans og upplýsa með skýrari hætti en þar er gert að lífeyrisþegar þurfi sérstaklega að sækja um ýmsar greiðslur sem þeir mögulega eiga rétt á.

Mikilvægt er að huga að aðgengi viðskiptavina að upplýsingum. Tryggingastofnun hefur bent á að mikið magn upplýsinga sé að finna á heimasíðu stofnunarinnar en á síðunni er þó hvorki að finna hnapp til að stilla útlit síðunnar í samræmi við þarfir t.d. sjónskertra og lesblindra né til að nýta svonefnda vefpulu sem les upphátt texta síðunnar. Báðir þessir þættir hafa verið teknir upp á síðum Stjórnarráðsins og ýmissa annarra stofnana til að auðvelda aðgengi að innhaldi heimasíða.

Í svari Tryggingastofnunar varðandi þessa þætti var bent á innbyggðan lesara í *Microsoft Edge* vafra sem og lesara sem unnt er að setja upp í *Chrome* vafra. Þá var tekið fram að notast væri við *Siteimprove* til að fylgjast með að uppfylltir séu þeir staðlar um aðgengi sem krafist er hverju sinni. Við skoðun kom í ljós að ekki er unnt að jafna saman gæðum í lestri vefpulu líkt og þeirri sem stjórnarráðið notar og þeim sem innbyggðir eru umræddum vöfrum. Ríkisendurskoðun telur að Tryggingastofnun verði að huga enn betur að þessum þáttum aðgengismála og bendir á að bætt þjónusta og aðgengi að upplýsingum sé í anda samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks sem Ísland hefur fullgilt. Þar er kveðið á um að aðildarríki skuli gera viðeigandi ráðstafanir til að gera fötluðu fólki kleift að lifa sjálfstæðu lífi og þar með að gera upplýsingar aðgengilegar.

Þá spurði Ríkisendurskoðun sérstaklega að því hvað Tryggingastofnun væri að gera til að mæta ört vaxandi hópi fólks af erlendum uppruna sem búsett er á Íslandi. Fékk stofnunin þau svör að pólskumælandi starfsmaður væri reglulega til taks í framlínu þjónustuvers Tryggingastofnunar sem og starfsfólk sem talar ensku. Upplýsingar á ensku eru á vef stofnunarinnar en þar eru ekki upplýsingar á öðrum tungumálum. Árið 2020 munu *Mínar síður* vefsins verða í boði á ensku og áformað er að pólsk útgáfa komi í kjölfarið.

Ekki hefur verið mótuð frekari stefna um þjónustu við viðskiptavinum af erlendum uppruna en fram kemur í þjónustustefnu Tryggingastofnunar, þ.e. að hægt sé að fá ráðgjöf á ýmsum tungumálum og táknmálmálum. Óski fólk eftir að fá upplýsingar eða umsóknareyðublað á ensku er orðið við því en stofnunin hefur ekki frumkvæði að því. Að mati Ríkisendurskoðunar er full ástæða til að endurskoða það verklag.

Samkvæmt Öryrkjabandalagi Íslands leitar fólk af erlendum uppruna til þeirra með bréf sem það hefur fengið frá Tryggingastofnun og skilur ekki. Í einu slíku dæmi fékk maður bréf þar sem honum voru gefnar fjórar vikur til að sækja um tiltekin réttindi. Bréfið var á íslensku sem maðurinn skildi ekki. Öryrkjabandalagið óskaði eftir bréfinu á ensku en fékk þau svör að það væri eingöngu til á íslensku. Í bréfinu var vefslóð á umsóknareyðublað sem einnig var eingöngu á íslensku.

Ríkisendurskoðun telur að Tryggingastofnun þurfi að sinna betur þjónustu við erlenda skjólstaðinga sína í ljósi breyttrar samsetningar þjóðarinnar. Þýðing á stöðluðum bréfum er mikilvægur þáttur í því að leiðbeina einstaklingum um réttindi sín og leiðir til að virkja þau. Sérstaka athygli vekur að ekki hafi verið ráðist í þetta verkefni í ljósi þess að Tryggingastofnun hefur frá árinu 2017 fengið árlegt framlag að fjárhæð 10 m.kr. til að bæta upplýsingagjöf og leiðsögn til viðskiptavina. Er athugunarvert að svo skuli ekki hafa verið gert.

Ríkisendurskoðun ítrekar að samkvæmt þjónustukönnunum Tryggingastofnunar er mest óánægja með hversu erfitt sé að fá upplýsingar frá stofnuninni. Árangursmælingar og markmið stofnunarinnar sem lúta að upplýsingagjöf snúast einkum um aukna notkun á *Mínum síðum* og fjölda kynninga sem stofnunin heldur. Að mati Ríkisendurskoðunar færi vel á því að stofnunin setti einnig mælanleg markmið um bættu upplýsingagjöf til viðskiptavina og svaraði þannig því kalli sem birtist í þjónustukönnunum.

5.5 Rökstuðningur

Eftir að stjórnvald hefur tekið ákvörðun skal hún tilkynnt aðila máls nema það sé augljóslega óþarft samkvæmt 20. gr. stjórnsýslulaga. Þegar ákvörðun er tilkynnt skriflega án rökstuðnings skal veita aðila upplýsingar m.a. um heimild hans til að fá hana rökstudda.

Ríkisendurskoðun hefur fengið upplýsingar um að nokkurrar óánægju gæti meðal viðskiptavina Tryggingastofnunar um framsetningu þeirra bréfa sem stofnunin sendir frá sér. Öryrkjabandalagið hefur sem dæmi sett fram óskir um nánari skýringar á bréfum vegna endurreiknings bóta þar sem nákvæmar skýringar á ástæðu hækkunar eða lækkunar bóta við endurreikning skortir. Þau sjónarmið hafa komið fram af hálfu Tryggingastofnunar að betra sé að hafa bréfin einföld þar sem viðskiptavinir myndu eiga erfitt með að skilja flóknar skýringar á forsendum. Að sama skapi hefur stofnunin viðurkennt að sum bréf séu torlesin vegna lagatexta sem talið er nauðsynlegt að hafa með í bréfum stofnunarinnar. Mikilvægt er að Tryggingastofnun leiti samráðs við helstu hagsmunasamtök lífeyrisþega um þessi mál. Slíkt hefur verið gert í málefnum ellilífeyrisþega og lýsti Landssamband eldri borgara yfir mikilli ánægju með það á fundi með Ríkisendurskoðun. Ástæða er því til að viðhafa sambærilegt samráð við t.d. Öryrkjabandalag Íslands því mikið er í húfi að lífeyrisþegar þekki vel réttindi sín og skyldur og skilji jafnframt forsendur afgangslu mála og hvað þarf að gera sé ástæða til að véfengja niðurstöðuna.

Að sögn Tryggingastofnunar er sérstaklega haldið utan um andmæli og beiðnir um rökstuðning. Möguleikinn er fyrir hendi á *Mínum síðum* og á eyðublaði. Andmæli séu tekin til meðferðar og réttindi endurreiknuð ef forsendur hafi ekki verið réttar. Þess er gætt að sömu sérfræðingar og afgreiðdu umsóknir afgreiði ekki andmæli. Í lok hvers árs er sérstaklega kannað hvort hægt er að leiðrétta mistök í útreikningi. Kvartanir eru einnig skráðar en oft er óljóst hvenær skilgreina eigi tölvupósta sem kvörtun.

5.6 Jafnræðisregla

Samkvæmt 11. gr. stjórnsýslulaga skulu stjórnvöld gæta samræmis og jafnræðis í lagalegu tilliti við úrlausn mála, sem þýðir í raun að óheimilt er að mismuna aðilum við úrlausn mála á grundvelli t.d. kynferðis, kynþáttar, þjóðernis, trúarbragða eða annarra sambærilegra ástæðna. Þrátt fyrir að almenna jafnræðisreglan sé auðskiljanleg í sinni einföldustu mynd kann hún í mörgum tilvikum að vera erfið í framkvæmd. Mál sem koma til afgreiðslu Tryggingastofnunar myndu mörg hver teljast sambærileg þótt engin tvö mál séu nákvæmlega eins. Kemur þá til mats á því hvenær mál teljast sambærileg.

Ríkisendurskoðun telur rétt að nefna nokkur atriði tengd jafnræðissjónarmiðum sem upp komu við úttektina. Fyrst ber að nefna mál þar sem einstaklingur sem búsettur hefur verið að hluta til erlendis kemst á ellilífeyrisaldur en í slíkum tilvikum er lífeyrir viðkomandi hlutfallsreiknaður út frá búsetutíma hér á landi. Samkvæmt 17. gr. almannatryggingalaga ávinnast full réttindi með búsetu hér á landi í a.m.k. 40 almanaksár frá 16 til 67 ára aldurs. Aðili sem býr á Íslandi í 20 ár á framangreindu tímabili á því rétt á 50% ellilífeyri svo dæmi sé tekið.

Efni rökstuðnings

Vísa skal til réttarreglna sem ákvörðun byggir á.

Að því marki sem ákvörðun byggir á mati skal greina frá þeim megin sjónarmiðum sem ráðandi voru við matið.

Við vinnslu þessarar úttektar fékk Ríkisendurskoðun ábendingar um að í tilviki öryrkja hafi verið vikið frá framangreindri reiknireglu og ekki litið til þess heildartíma sem þeir hafi búið á Íslandi þegar réttur þeirra til ellilífeyris var reiknaður. Skert búsetuhlutfall tengt örorkulífeyri hafi fylgt einstaklingnum inn í ellilífeyrisgreiðslur þótt raunveruleg búseta frá fyrsta örorkumati fram að töku ellilífeyris hefði með réttu átt að koma til hækkunar. Tveir einstaklingar sem fæddir eru sama dag og fluttust til Íslands á sama degi hefðu þ.a.l. fengið ólíkan útreikning á ellilífeyri ef annar hefði orðið öryrki einhvern tímann á lífsleiðinni þótt raunbúseta hér á landi væri sú sama. Sá sem hefði orðið fyrir örorku fengi lægri greiðslur og jafnræðis þar með ekki gætt.

Í svari við fyrirspurn Ríkisendurskoðunar staðfesti Tryggingastofnun að þetta hefði verið verklagið fram á mitt ár 2019. Einstaklingur sem metinn hefði verið til örorku eftir flutning til Íslands og fengið greiddar örorkubætur hefði í reynd ekki fengið raunbúsetu sína á Íslandi að fullu metna þrátt fyrir orðalag 1. mgr. 17. gr. almannatryggingalaga. Framkvæmdinni hafi hins vegar verið breytt í kjölfar niðurstöðu umboðsmanns Alþingis í máli nr. 8955/2016 frá júní 2018 (sjá umfjöllun í kafla 4.1.1) og unnið er að leiðréttingum.

Ríkisendurskoðun telur jákvætt að Tryggingastofnun hafi hafið endurskoðun á útreikningi búsetuhlutfalls hjá þessum einstaklingum en bendir þó á að stofnunin hafi um langt skeið byggt verklag sitt á lagatúlkun sem mismunaði einstaklingum sem urðu öryrkjar á lífsleiðinni.

Í annan stað vill Ríkisendurskoðun vekja athygli á mikilvægi jafnræðis þegar umsóknir um örorku, endurhæfingu og umönnunargreiðslur eru afgreiddar en þar er byggt á mati starfsfólks Tryggingastofnunar. Þegar skoðun gagna og mat lækna eða félagsráðgjafa hefur farið fram tekur annar starfsmaður við málinu, færir inn í réttindakerfi stofnunarinnar og reiknar út réttindi umsækjanda. Starfsmaðurinn yfirfer niðurstöðu úr réttindareikningi og sendir til gjaldkera til samþykkis og staðfestingar. Háar fjárhæðir eru yfirfarnar af öðrum sérfræðingi. Þannig koma fleiri en einn starfsmaður að meðferð hvernar umsóknar en að öðru leyti eru starfsmenn almennt einir að taka lokaákvörðun um afgreiðslu umsókna nema í sérstaklega flóknum álitamálum.

Til að lágmarka hættu á mistökum við afgreiðslu umsókna, tryggja aukið samræmi, og þar með jafnræði, er mikilvægt að tveir starfsmenn komi ávallt að lokaákvörðunum en ekki bara í flóknari málum eins og nú er.

Að lokum vill Ríkisendurskoðun vekja athygli á að í þeim tilvikum sem Tryggingastofnun hefur vangreitt bætur til einstaklinga ber henni lögum samkvæmt að greiða þeim það sem upp á vantar auk 5,5% ársvaxta á þá bótafjárhæð sem var vangreidd. Sama á við ef niðurstaða úrskurðarnefndar velferðarmála leiðir til þess að einstaklingur eigi rétt á bótum eftir að hafa áður fengið synjun eða lægri bætur frá Tryggingastofnun. Vextir falla þó niður ef bætur eru vangreiddar vegna skorts á upplýsingum frá viðskiptavini s.s. ef tekjuáætlun reynist röng.

Í einstökum málum þar sem búsetuhlutfall hefur verið leiðrétt hafa lögbundnir vextir ekki verið greiddir sjálfkrafa en samkvæmt upplýsingum frá Tryggingastofnun er verklagið þannig að starfsmaður þarf í hverju tilviki að meta hvort ástæður vangreiðslu megi rekja til umsækjanda eða ekki og taka sjálfstæða ákvörðun um útreikning vaxta þegar við á. Að mati Ríkisendurskoð-

unar færi betur á að verklagið væri á hinn veginn, þ.e. að vextir reiknist sjálfkrafa ofan á van- greidda bótafjárhæð en séu teknir af ef skoðun leiðir í ljós að skort hafi á upplýsingar frá við- skiptavini.

Þær brotalamir í verklagi Tryggingastofnunar sem úttekt Ríkisendurskoðunar hefur leitt í ljós gefa tilefni til þess að innra eftirlit stofnunarinnar verði aukið. Jafnframt þarf félagsmálaráðuneyti að auka eftirlit sitt með störfum Trygginga- stofnunar.



Ríkisendurskoðun
Bríetartúni 7 – 105 Reykjavík
Sími 448 8800

postur@rikisendurskodun.is – www.rikisendurskodun.is