

Tryggingastofnun ríkisins Lífeyristryggingasvið



RÍKISENDURSKOÐUN

September 1999

Efnisyfirlit

INNGANGUR	5
SAMANTEKT	7
ALMENNT UM BÓTAKERFI LÍFEYRISTRYGGINGASVIÐS	7
UMFANG BÓTAKERFIS LÍFEYRISTRYGGINGASVIÐS OG TENGING ÞESS VIÐ ÖNNUR KERFI	8
UPPLÝSINGAGJÖF UM BÆTUR LÍFEYRISTRYGGINGASVIÐS	10
AFGREIÐSLA BÓTA LÍFEYRISTRYGGINGASVIÐS	12
EFTIRLIT MEÐ ÚRSKURÐI OG AFGREIÐSLU BÓTA LÍFEYRISTRYGGINGASVIÐS.....	14
SKIPULAG ENDURHÆFINGARMÁLA.....	16
1 UMFANG ÚTTEKTAR	17
2 ALMENNT UM BÓTAKERFI LÍFEYRISTRYGGINGASVIÐS	21
2.1 ALMENNT UM ALMANNATRYGGINGALÖGGJÖFINA	21
2.2 UMFANG LÍFEYRISTRYGGINGASVIÐS	22
2.3.1 Fjöldi bótaþega samkvæmt lögum um almannatryggingar.....	27
2.3.2 Fjöldi bótaþega samkvæmt lögum um félagslega aðstoð	32
2.4 TEGUNDIR OG FJÁRHÆÐIR BÓTA LÍFEYRISTRYGGINGASVIÐS	34
2.4.1 Grunnlífeyrir og tekjutrygging.....	35
2.4.2 Uppbætur	37
2.4.3 Aðrar bætur og/eða hlunnindi	39
2.5 FJÖLDI BÓTAFLOKKA LÍFEYRISTRYGGINGASVIÐS	39
2.6 BÓTAKERFI LÍFEYRISTRYGGINGASVIÐS, LÍFEYRISJÓÐAKERFIÐ OG SKATTKERFIÐ	44
3 UPPLÝSINGAGJÖF UM BÆTUR LÍFEYRISTRYGGINGASVIÐS	53
3.1 UPPLÝSINGASKYLDA TRYGGINGASTOFNUNAR RÍKISINS.....	53
3.2 UPPLÝSINGAR TIL SKJÓLSTÆÐINGA LÍFEYRISTRYGGINGASVIÐS.....	55
3.2.1 Kynningarmál	55
3.2.2 Lífeyristryggingasvið.....	59
3.2.3 Mat á upplýsingagjöf til skjólstæðinga	62
3.3 UPPLÝSINGAR GAGNVART FAGFÓLKI.....	65
3.4 UPPLÝSINGAR GAGNVART STARFSFÓLKI	67
4 AFGREIÐSLA LÍFEYRISTRYGGINGASVIÐS	69
4.1 ALMENNT UM AFGREIÐSLU BÓTA LÍFEYRISTRYGGINGASVIÐS	69
4.2 VINNUGANGUR VIÐ AFGREIÐSLU BÓTA ELLI- OG ÖRORKULÍFEYRISÞEGA	69
4.3 KANNANIR Á ÖRYGGI Í AFGREIÐSLUM LÍFEYRISTRYGGINGASVIÐS	76
4.3.1 Öryggi í útreikningi Tryggva, tölvukerfis lífeyristryggingasviðs.....	76
4.3.2 Samanburður milli skattframtala og tekjuyfirlýsinga.....	79
4.4 MAT Á AFGREIÐSLU BÓTA LÍFEYRISTRYGGINGASVIÐS	84
4.4.1 Breytt verklag við afgreiðslu bóta lífeyristryggingasviðs	85
5 EFTIRLIT MEÐ ÚRSKURÐUM OG AFGREIÐSLU BÓTA LÍFEYRISTRYGGINGASVIÐS	89
5.1 ALMENNT UM ENDURSKOÐUN OG EFTIRLIT INNAN LÍFEYRISTRYGGINGASVIÐS... 89	
5.2 HLUTVERK INNRA EFTIRLITS OG INNRI ENDURSKOÐUNAR	90
5.2.1 Hlutverk innra eftirlits	91
5.2.2 Hlutverk innri endurskoðunar	93
5.3 FRAMKVÆMD INNRA EFTIRLITS OG INNRI ENDURSKOÐUNAR	94

5.3.1	Framkvæmd innra eftirlits.....	95
5.3.2	Framkvæmd innri endurskoðunar	97
5.4	BREYTT FYRIRKOMULAG VIÐ INNRA EFTIRLIT OG INNRI ENDURSKOÐUN	101
5.4.1	Breytt skipan innra eftirlits	101
5.4.2	Breytt skipan innri endurskoðunar	102
6	SKIPULAG ENDURHÆFINGARMÁLA	105
6.1	SKIPULAG ENDURHÆFINGARMÁLA	105
6.2	ENDURHÆFINGARLÍFEYRIR	105
6.3	LEIÐIR TIL ÚRBÓTA	108
7	AÐSTOÐ VIÐ ALDRAÐA OG ÖRYRKJA	117
7.1	ALMENNT UM AÐSTOÐ VIÐ BÓTAÐEGA.....	117
7.2	FÉLAGSÞJÓNUSTA SVEITARFÉLAGA	117
7.2.1	Aðstoð Félagsmálastofnunar Reykjavíkur við ellilífeyrisþega	118
7.2.2	Aðstoð Félagsmálastofnunar Reykjavíkur við öryrkja	121
7.3	HJÁLPARSTOFNUN KIRKJUNNAR.....	122
7.4	MAT Á AÐSTOÐ VIÐ BÓTAÐEGA.....	124

Inngangur

Almannatryggingar, sem skiptast í meginráttum í lífeyris-, sjúkra- og slysatryggingar, eru einn af umfangsmestu málaflokkum ríkisins. Útgjöld almannatrygginga hafa á síðastliðnum árum numið ríflega 30 milljörðum króna, sem svarar til á milli fjórðungs og fimmtungs af heildarútgjöldum ríkissjóðs. Þá hefur kostnaður við rekstur Tryggingastofnunar ríkisins numið um hálfum milljarði króna undanfarin ár. Lífeyristryggingar, sem lífeyristryggingasvið Tryggingastofnunar ríkisins annast samkvæmt lögum um almannatryggingar nr. 117/1993, eru einn stærsti útgaldaliður almannatrygginga. Auk þess annast sviðið útgjöld samkvæmt lögum um félagslega aðstoð nr. 118/1993.

Á grundvelli heimildar í 9. grein laga nr. 86/1997 um Ríkisendurskoðun ákvað stofnunin í mars 1998 að hefja stjórn-sýsluendurskoðun á lífeyristryggingasviði Tryggingastofnunar ríkisins. Úttekt þessi er liður í heildarúttekt á þeim málaflokkum, er heyra undir stofnunina. Áður hafa komið út skýrslur Ríkisendurskoðunar um lyfjaeftirlitskerfi Tryggingastofnunar ríkisins og pappírslaus viðskipti við lyfjaverslanir; endurskoðun upplýsingakerfa, útgefin í júlí 1997 og um læknadeild Tryggingastofnunar ríkisins; stjórn-sýsluendurskoðun, útgefin í desember 1997. Í skýrslu þessari er greint frá niðurstöðum stjórn-sýsluendurskoðunar Ríkisendurskoðunar á lífeyristryggingasviði Tryggingastofnunar ríkisins.

Samantekt

Lífeyristryggingasvið Tryggingastofnunar ríkisins annast bætur lífeyristrygginga samkvæmt lögum nr. 117/1993 um almannatryggingar og stuðning samkvæmt lögum nr. 118/1993 um félagslega aðstoð. Útgjöld lífeyristryggingasviðs eru einn stærsti útgjaldaliður ríkissjóðs. Mikilvægt er því að ákvörðun um bótarétt, afgreiðsla svo og eftirlit með þeim bótaflokkum, er lífeyristryggingasvið annast, sé hagkvæm, skilvirk og í samræmi við þau lög og reglugerðir, sem stofnuninni er ætlað að starfa eftir.

Almennt um bótakerfi lífeyristryggingasviðs

Útgjöld lífeyristryggingasviðs námu 20,6 milljörðum króna á árinu 1998. Lífeyristryggingar, sem taka til ellilífeyris, örorkulífeyris, tekjutryggingar, barnalífeyris og bóta í fæðingarorlofi, námu 16,1 milljarði króna. Félagsleg aðstoð, sem tekur til mæðra- og feðralauna, barnalífeyris, umönnunarbóta, endurhæfingarlífeyris, makabóta, ekkju- og ekklabóta, heimilisuppbóta, sérstakra heimilisuppbóta, uppbóta vegna sérstakra aðstæðna, uppbóta vegna reksturs bifreiða og bifreiðastyrkja, nam 4,5 milljörðum króna. Þessi skýrsla tekur til megin þorra þeirra bóta, sem lífeyristryggingasviðið annast og tengjast öldruðum og öryrkjum.

Réttur til bóta lífeyristrygginga samkvæmt lögum um almannatryggingar nr. 117/1993 er lögbundinn. Bætur samkvæmt lögum um félagslega aðstoð nr. 118/1993 eru aftur á móti heimildabætur og afgreiðsla þeirra ræðst af einstaklingsbundnu mati. Tryggingastofnun hefur þó að jafnaði greitt þeim umsækjendum bætur, sem sækja um stuðning samkvæmt lögum um félagslega aðstoð, ef þeir uppfylla að öðru leyti þau skilyrði sem löggin setja.

Stofnunin hefur hins vegar lagt áherslu á þann eðlismun sem er á stuðningi samkvæmt þessum lögum og bótarétti samkvæmt lögum um almannatryggingar. Vissulega er hér um eðlismun að ræða en þó verður að leggja áherslu á, að Tryggingastofnun ber, á grundvelli jafnræðisreglu stjórn-sýslulaga, að afgreiða umsækjendur, sem eins er ástatt um með sambærilegum hætti, hvort sem bætur byggja á heimildaákvæðum eða ekki.

Umfang bótakerfis lífeyristryggingasviðs og tenging þess við önnur kerfi

Í skýrslunni er leitast við sýna umfang bótakerfis lífeyristrygginga. Fjallað er um þær tegundir bóta sem einstaklingar eiga rétt á samkvæmt lögum nr. 117/1993 um almannatryggingar og þann stuðning sem hægt er að sækja um samkvæmt lögum nr. 118/1993 um félagslega aðstoð. Fjárhæðir og fjöldi bótaþega í hverjum bótaflokki eru einnig tilgreindar og vakin athygli á þeim fjölmörgu tegundum bóta, sem aldraðir og öryrkjar geta sótt um á grundvelli framangreindra laga. Leitt er í ljós að hlutur grunnlífeyris af þeim bótaútgjöldum, sem tengja má beint elli- og örorkulífeyrisþegum, hefur lækkað á undanförunum fimmtán árum. Þá er sýnt fram á að flestir þeir bótaþegar, sem á annað borð fá grunnlífeyri, fá hann greiddan óskertan og einhverja tekjutryggingu að auki auk þess sem þriðjungur bótaþega fær greidda heimilisuppbót.

Ríkisendurskoðun telur að leita beri leiða til að einfalda þann hluta bótakerfis lífeyristrygginga, sem beint tengist öldruðum og öryrkjum samkvæmt lögum um almannatryggingar nr. 117/1993 og lögum um félagslega aðstoð nr. 118/1993. Ganga þyrfti úr skugga um hvort kerfi, sem byggði eingöngu á grunnlífeyri og tekjutryggingu, myndi uppfylla þær kröfur, sem gera verður til almannatrygginga. Því þarf að skilgreina skýrar hver markmið lífeyristrygginga eru. Flestir hljóta að vera sammála um að í stórum dráttum felist þau í að tryggja þeim einstaklingum, sem hafa rétt til lífeyris viðunandi framfærslu. Ríkisendurskoðun telur einsýnt að leggja þurfi í þá vinnu að meta hver framfærslu-

grunnur einstaklinga og sambúðarfólks er við hinar ýmsu aðstæður. Bætur lífeyristryggingakerfisins yrðu síðan miðaðar við þann framfærslugrunn svo og þær tekjur, sem viðkomandi bótaþegi aflar sér í gegnum lífeyrissjóðakerfið, með launaðri vinnu eða með almennum sparnaði. Með fækkun bótaflokka er líklegt að bótakerfi lífeyristrygginga yrði gegnsærra og allt vinnuferli því tengt einfaldara og fljótvirkara. Tryggingakerfið yrði með þeim hætti bæði hagkvæmara og skilvirkara. Einföldun vinnureglna er einnig líkleg til að auka á hagræðingu í stofnuninni yfirleitt.

Kannað er hvernig bótakerfi lífeyristrygginga samkvæmt lögum um almannatryggingar og lögum um félagslega aðstoð tengist lífeyrissjóðakerfinu og skattkerfinu. Bótakerfi lífeyristrygginga er tekjutengt, þ.e. bætur þess taka mið af öðrum þeim tekjum er bótaþegi aflar. Tilgreint er með dæmum hvaða áhrif tekjur úr lífeyrissjóðum hafa á bætur lífeyristrygginga vegna tekjutengingar kerfisins. Þá er kannað með dæmum hvernig tiltekna tegundir tekna skerða með mismunandi hætti grunnlífeyri og tekjutryggingu samkvæmt lögum um almannatryggingar og heimilisuppbót samkvæmt lögum um félagslega aðstoð. Hafa verður í huga að í þessum dæmum er ekki tekið tillit til fyrri skattlagningar teknanna. Þessar athuganir sýna að lífeyrissjóðssparnaður leiðir til mun minni réttinda úr bótakerfi lífeyristrygginga en annar sparnaður. Skýrist það af því að einungis helmingur fjármagnstekna reiknast til viðmiðunartekna bótaþega þannig að tekjutrygging þess einstaklings, sem hefur tekjur af almennum sparnaði verður hærri en þess einstaklings, sem hefur sömu tekjur af lífeyrissjóðssparnaði. Þá er lagður hærri skattur á lífeyrissjóðssjóðstekjur en á fjármagnstekjur. Ráðstöfunartekjur einstaklings fara því vaxandi eftir því sem fjármagnstekjur verða herra hlutfall af heildartekjum hans. Ef lagt verður í þá vinnu að endurskoða bótakerfi lífeyristrygginga er eðlilegt að skoða þær reglur bótakerfis lífeyristrygginga sem fela í sér að gerður er greinarmunur á uppruna tekna við ákvörðun bótaréttar þar sem ljóst er að reglur þessar fela í sér mismunun. Æskilegt er að einu gildi fyrir lífeyrisþega af hvaða stofni tekjur hans eru þegar réttur til tekjutengdra bóta lífeyristrygginga er ákvarðaður. Enn fremur er rétt að leggja áherslu á nauðsyn þess að samhliða endurskoðun bótakerfis lífeyristrygginga verði horft á samspil þess, lífeyrissjóðakerfisins og

skattkerfisins og skýr stefna mörkuð til langs tíma í þessum efnunum.

Upplýsingagjöf um bætur lífeyristryggingasviðs

Samkvæmt ákvæðum laga um almannatryggingar nr. 117/1993, stjórnisýslulaga nr. 37/1993 og laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins nr. 70/1996 hvílir rík upplýsinga- og leiðbeiningarskylda á Tryggingastofnun. Tryggingalöggjöfin er afar flókin og umfangsmikil, bótaflokkar margir og bótagrundvöllur mismunandi. Stofnunin þarf því að leggja sig sérstaklega fram við að gera kerfi almannatrygginga eins aðgengilegt og kostur er fyrir hinn almenna skjólstaðing. Þá er ekki síður mikilvægt að stofnunin vandi til þess hvernig hún kynnir einstaklingum, sem sótt hafa um bætur, rétt sinn.

Ýmislegt bendir til þess að Tryggingastofnun hafi ekki gert bótakerfi lífeyristrygginga eins aðgengilegt og kostur er fyrir hinn almenna skjólstaðing. Má marka það m.a. af hinni reglubundnu þjónustu sem hagsmunasamtök aldraðra og öryrkja veita skjólstaðingum sínum á sviði almannatrygginga. Orsakir þess má helst rekja til skorts á viðhlítandi rökstuðningi fyrir ákvörðun bótaréttar, óskýrra bæklinga og vöntun á miðlægri upplýsingagjöf innan Tryggingastofnunar, sem nú hefur verið bætt úr með tilkomu þjónustumiðstöðvar. Í ljósi þess hve flókið og umfangsmikið bótakerfi almannatrygginga er verður að gera þær kröfur til Tryggingastofnunar að hún sinni upplýsingahlutverki sínu á sérlega vandaðan og greinargóðan hátt. Kerfið tekur til margra tegunda bóta þar sem skilyrði og bótagrundvöllur er mismunandi og erfitt getur verið að greina á milli hinna flóknu reglna og skilyrða sem eiga við í hverju tilviki fyrir sig. Stofnunin þarf því að leggja ríkari áherslu á að uppfylla þá umfangsmiklu upplýsinga- og leiðbeiningaskyldu, sem á henni hvílir.

Í þeim úrskurði, sem Tryggingastofnun birtir umsækjanda um bótarétt samkvæmt lögum um almannatryggingar eða lögum um félagslega aðstoð, er ekki getið um á hvaða

forsendum matið byggðist. Þótt stofnuninni beri ekki skylda til að rökstyðja ítarlega ákvörðun sína má draga þá ályktum af ákvæði 21. gr. stjórnslulaga að viðhlítandi rökstuðningur eigi að fylgja þeirri ákvörðun, sem birt er aðila máls. Ríkisendurskoðun telur því eðlilegt að Tryggingastofnun tíundi frekar forsendur þess mats, sem byggt er á við ákvörðun og sá rökstuðningur fylgi við tilkynningu ákvörðunar. Sé í því efni eðlilegt að taka mið af ákvæðum 22. gr. stjórnslulaga, sem fjallar um efni rökstuðnings. Með því að vanda til rökstuðnings við afgreiðslu mála má koma í veg fyrir misskilning og ágreining um úrskurðaðan bótarétt, sem upp kann að koma milli umsækjanda og Tryggingastofnunar, þar sem umsækjanda er þegar í upphafi gert ljóst hvað lá til grundvallar ákvörðun stofnunarinnar.

Heilbrigðisstarfsfólk veitir að öllu jöfnu fyrstu upplýsingar um hugsanlegan bótarétt sjúklinga eða aðra aðstoð, sem grundvallast á almannatryggingakerfinu. Því var kannað hvernig staðið var að upplýsingagjöf til þess. Lög um almannatryggingar eru flókin og því vart hægt að búast við því að heilbrigðisstéttir hafi tök á því að kynna sér þau til hlítar eða fylgjast nógu vel með örum breytingum á þessu sviði. Á hinn bóginn ætti það að vera skýlaus krafa að heilbrigðisstarfsfólk bendi skjólstaðingum sínum á upplýsingaþjónustu Tryggingastofnunar vakni minnsti grunur um að einhvers konar bótaréttur eða réttur til aðstoðar af öðrum toga sé fyrir hendi. Því verða heilbrigðisstéttir að hafa lágmarks þekkingu á almannatryggingakerfinu og Tryggingastofnun þarf að sjá þeim fyrir upplýsingum, sem tekur mið þeirra þörfum. Hefur það verið gert með því að gera upplýsingahandbók stofnunarinnar aðgengilegri þeim, sem starfs síns vegna þurfa á upplýsingum um almannatryggingar að halda. Þá hefur verið útbúin sérstök handbók fyrir lækna auk þess sem staðið er fyrir námskeiðum og fræðslufundum. Er það mat félags íslenskra heimilislækna að upplýsingagjöf gagnvart fagfólki hafi sífellt batnað á síðastliðnum árum.

Að lokum var kannað hvernig staðið var að fræðslu og upplýsingagjöf til starfsmanna Tryggingastofnunar en umtalsverðar breytingar hafa orðið á starfsemi á þessu

ári. Má nefna að með samþykkt nýs skipurits fyrir stofnunina voru starfsmannamál falin sérstakri starfsmannþjónustu og því má vænta að mótuð verði stefna í fræðslumálum. Þá hefur húsnæði stofnunarinnar verið aukið og endurnýjað og þar með bætt aðstaða starfsfólks. Loks leit dagsins ljós gæðahandbók lífeyristryggingasviðs en þar er að finna verklagsreglur við afgreiðslu þeirra bóta er sviðið annast. Er henni ætlað að leiða til vandaðra og samræmdra vinnubragða starfsfólks. Fagna ber því starfi, sem unnið hefur verið í fræðslumálum Tryggingastofnunar. Við mótun nýrrar starfsmannastefnu þarf þó að tryggja að fyrir hendi sé markviss fræðsla fyrir starfsfólk. Annars vegar þarf að fræða nýja starfsmenn um þá löggjöf, sem stofnunin starfar eftir og þær verklagsreglur, sem í gildi eru við afgreiðslu mála. Hins vegar þarf starfsfólk að eiga kost á stöðugri fræðslu um þær breytingar, sem sí og æ er verið að gera á lögum um almannatryggingar, lögum um félagslega aðstoð, reglugerðum þeim tengdum og gildandi verklagsreglum.

Afgreiðsla bóta lífeyristryggingasviðs

Lífeyristryggingasvið Tryggingastofnunar ákvarðar bætur elli- og örorkulífeyrisþega á grundvelli laga nr. 117/1993 um almannatryggingar og laga nr. 118/1993 um félagslega aðstoð. Ríkisendurskoðun kannaði verklag sviðsins við afgreiðslu bóta, lagði á það mat og gerði tillögur að breyttu verklagi við afgreiðslu bóta.

Gerðar voru athuganir á öryggi í greiðslum Tryggingastofnunar til skjólstaðinga sinna. Annars vegar var kannað öryggi í útreikningi tölvukerfisins Tryggva, sem er aðalckerfi lífeyristryggingasviðs vegna lífeyrisgreiðslna. Hins vegar var athugað misræmi á tekjum samkvæmt skattframtölum og tekjuyfirlýsingum en yfir 80% af athugasemdum frá endurskoðunardeild stofnunarinnar vegna lífeyristryggingasviðs hafa tengst bótagreiðslum til þeirra einstaklinga, sem gefið hafa tekjuyfirlýsingar. Fyrri athugunin beindist að þeim einstaklingum, sem að öllu jöfnu eru hættir að vinna og komnir í nokkuð fastan farveg í bótakerfi stofnunarinnar. Sú síðari tók á hinn bóginn til einstaklinga, sem gefið höfðu

tekjufirlýsingu á síðari hluta ársins 1996 vegna veigamikilla breytinga á eigin högum, sem líklegt var að hefði áhrif á lífeyrisgreiðslur.

Athuganir á greiðslum til þeirra elli- og örorkulífeyrisþega, sem lentu í úrtakinu benti til þess að yfirleitt væri öryggi með ágætum hvað varðar útreikning á bótum. Við athugun á heimilisuppbótum komu þó í ljós dæmi um einstaklinga, sem höfðu ekki sótt um þessa tegund bóta, en virtust uppfylla þau skilyrði sem þurfti til að fá slíka uppbót. Getur sú niðurstaða bent til þess að upplýsingagjöf Tryggingastofnunar um réttindi fólks sé ekki nógu markviss. Þá leiddi athugunin einnig í ljós aðra vankanta á bótagreiðslum þegar bótaþegum eru áætlaðir skattstofnar.

Síðari hluti könnunarinnar tók til þeirra, sem gefið höfðu Tryggingastofnun tekjufirlýsingu síðustu þrjá mánuði ársins 1996. Sett var það skilyrði að tekjufirlýsingin væri enn í gildi í ársbyrjun 1998. Með því móti var þess vænst að hægt væri að bera saman tekjur þessa fólks á árinu 1997 samkvæmt skattframtali 1998, og greiðslur Tryggingastofnunar til þeirra á árinu 1997 en þær greiðslur byggðust ekki síst á tekjufirlýsingunni. Athugunin sýndi að mikið skorti á að samræmi væri á milli þessara tveggja yfirlýsinga. Virtust ofgreiðslur af þessum sökum vera algengar. Ekki var gengið úr skugga um í hve miklu mæli Tryggingastofnun endurkrafði bótaþega um ofgreiddar bætur eða bætti þeim vangreiddar bætur. Um 20% þeirra bótaþega, sem lentu í úrtakinu, fengu ofgreiddar bætur yfir 50 þúsundir króna á árinu 1997. Virtist ekki síður mega rekja ofgreiðslurnar til vantalinna staðgreiðsluskyldra tekna en tekna utan staðgreiðslu. Þá kom í ljós nokkur dæmi um vangreiddar bætur, þar sem tekjur samkvæmt skattframtali reyndust lægri en á tekjufirlýsingu.

Athygli vekur að upplýsingaflæði á milli Tryggingastofnunar og lífeyrissjóðanna skuli ekki vera betra en raun ber vitni. Hefur Tryggingastofnun farið fram á nánari samvinnu þessara aðila í því skyni að komast hjá ofgreiðslum með tilheyrandi óþægindum fyrir stofnunina og ekki síður sjóðfélaganna þar sem ofgreiðslur ber að

innheimta. Þessari umleitan Tryggingastofnunar hefur ekki verið sinnt nema af hluta til þrátt fyrir ítrekanir. Engu að síður hefur upplýsingaflæði frá lífeyrissjóðunum batnað til muna á undanförunum árum. Þá er æskilegt að Tryggingastofnun hafi aðgang að atvinnuleysisbótakerfinu en í nokkrum tilvikum mátti rekja ofgreiðslu bóta til vantalinna atvinnuleysisbóta. Á hitt ber að líta að lög um persónuvernd, þ.e. lög nr. 121/1989 um skráningu og meðferð persónuupplýsinga, heimila ekki samkeyrslur skráa nema um sama skráningaraðila sé að ræða sbr. 1. mgr. 6. gr. laganna. Tölvunefnd getur þó í vissum tilvikum veitt undanþágu frá samtengingarbanni en ekki hefur verið sett fram formleg beiðni þar að lútandi af hálfu Tryggingastofnunar enn sem komið er.

Eins og rakið er í fjórða kafla skýrslunnar telur Ríkisendurskoðun brýnt að breyta hið fyrsta verklagi við ákvörðun bóta í Tryggingastofnun. Tekjuyfirlýsingar bótaþega eru einungis áætlun um væntanlegar árstekjur og því eru bótagreiðslur byggðar á þessum áætlunum eðli málsins samkvæmt einnig áætlaðar þannig að bætur verða ýmist of- eða vanáætlaðar. Þá liggur fyrir að vanda þarf gerð tekjuyfirlýsinga meir en nú er gert.

Eftirlit með úrskurði og afgreiðslu bóta lífeyristryggingasviðs

Eftirlit með með úrskurðum og afgreiðslu bóta lífeyristrygginga Tryggingastofnunar í samræmi við lög um almannatryggingar nr. 117/1993 og lög um félagslega aðstoð nr. 118/1993, er tvíþætt. Í fyrsta lagi er þar um að ræða lögbundna ytri endurskoðun Ríkisendurskoðunar í samræmi við lög nr. 86/1997. Í annan stað er um að ræða eftirlitsstörf innan Tryggingastofnunar með úrskurðum og afgreiðslu bóta lífeyristryggingasviðs. Eftirlitsstörf með afgreiðslum lífeyristrygginga er enn fremur tvíþætt. Annars vegar starfar endurskoðunardeild við stofnunina undir eftirliti tryggingaráðs samkvæmt 6. gr. laga um almannatryggingar. Hins vegar er fyrir hendi vísir að innra eftirliti innan lífeyristryggingasviðs.

Þegar horft er til umfangs reksturs lífeyristrygginga Tryggingastofnunar og þeirrar flóknu löggjafar, sem um starfsemina gildir, er ljóst að brýn þörf er á öflugu innra eftirliti. Bein lagafyrirmæli þess efnis er þó ekki að finna í almannatryggingalöggjöfinni. Ríkisendurskoðun bendir á að í lögum nr. 113/1993 um viðskiptabanka og sparisjóði, en þau gilda eftir því sem við á um lánastofnanir aðrar en viðskiptabanka og sparisjóði, samanber 11. gr. laga nr. 123/1993, gera beinlínis gert ráð fyrir því að stofnanir, sem annast verulega fjárumsýslu hafi komið á virku innra eftirliti og að hlutverk innri endurskoðunar sé m.a. að fylgjast með því að innra eftirlitið virki sem skyldi. Athugunin leiddi í ljós að nokkuð vantar á að kerfisbundnu innra eftirliti hafi verið komið á hjá lífeyristryggingasviði Tryggingastofnunar. Þá er ljóst að innri endurskoðun innan Tryggingastofnunar hefur ekki að fullu verið falið það hlutverk, sem slíkum endurskoðunardeildum er ætlað að hafa.

Það er mat Ríkisendurskoðunar að Tryggingastofnun eigi að láta fara fram kerfisbundið áhættumat innan stofnunarinnar í því skyni að greina og meta þá þætti sem áhrif geta haft á rekstur lífeyristrygginga. Í kjölfar þeirrar vinnu yrði komið á öflugu innra eftirlitskerfi innan stofnunarinnar, sem tæki m.a. til úrskurðar og afgreiðslu bóta lífeyristrygginga. Slíku eftirlitskerfi bæri að ná bæði til fjárhagslegs innra eftirlits og stjórnunarlegs innra eftirlits, eins og það er skilgreint í greinargerð Ríkisendurskoðunar um innra eftirlit.

Ríkisendurskoðun telur að endurskoðunardeild innan Tryggingastofnunar eigi stjórnsýslulega að heyra beint undir forstjóra stofnunarinnar, en ekki undir tryggingaráð eins og lög um almannatryggingar gera ráð fyrir. Innri endurskoðun yrði þannig hluti að hinu daglega stjórnskipulagi stofnunarinnar og aðstoði forstjóra beint í að ná fram þeim markmiðum, sem stofnuninni eru sett í lögum. Mikilvægt er að tryggja að endurskoðunardeild stofnunarinnar sé nægilega sjálfstæð til að gera úttektir á þeim viðfangsefnum, sem henni eru falin og hún telur nauðsynlegar og geti upplýst beint yfirstjórn hennar um álit sitt. Með hliðsjón af reglum Fjármálaeftirlitsins, samningum sem Ríkisendurskoðun

hefur gert við m.a. lífeyrissjóði og alþjóðlegum stöðlum eru í fimmta kafla skýrslunnar tilgreindir þeir þættir, sem Ríkisendurskoðun telur að endurskoðunaraðgerðir endurskoðunardeildar Tryggingastofnunar eigi að lágmarki að ná til.

Ríkisendurskoðun leggur á það áherslu að horft sé á hlutverk innri endurskoðunar út frá styrkleika þess innra eftirlits, sem komið yrði á hjá Tryggingastofnun ríkisins. Því þarf fyrst að leggja í þá vinnu að koma á virku innra eftirlitskerfi innan stofnunarinnar áður en hlutverk innri endurskoðunardeildar er markað. Tryggja þarf að eðli og umfang verkefna deildarinnar sé fullnægjandi og að stjórnendur bregðist við ábendingum um veikleika í innra eftirliti.

Skipulag endurhæfingarmála

Í sérstökum kafla skýrslunnar er fjallað um skipulag endurhæfingarmála. Þar kemur fram að takmörkuð samvinna er á milli heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytis og félagsmálaráðuneytis varðandi málefni öryrkja enda þótt útgjöld vegna þeirra séu drjúgur hluti af útgjöldum beggja ráðuneytanna og starfsemin skarist eðli málsins samkvæmt. Þannig er læknisfræðileg endurhæfing alfarið á vegum heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins en starfræn endurhæfing að mestu leyti á vegum félagsmálaráðuneytisins. Tryggingastofnun sér hins vegar alfarið um örorkugreiðslur til þeirra einstaklinga, sem endurhæfingar njóta, hvort sem úrræðin, sem boðið er upp á, eru kostuð af félagsmálaráðuneyti eða heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneyti auk þess sem útgjöld vegna öryrkjavinnusamninga eru hennar vegum. Athugun Ríkisendurskoðunar á skipulagi endurhæfingarmála leiddi í ljós að engin bein markmið hafa verið sett um endurhæfingu, enginn einn aðili eða stofnun metur þörf fyrir endurhæfingu, skortur er á meðferðarúrræðum og að enginn einn aðili ber ábyrgð á framkvæmd endurhæfingar, þ.e. samræmdri þarfagreiningu, eftirfylgni með því að endurhæfing sé veitt, hvernig hún er veitt eða hvort hún skilar árangri. Brýna nauðsyn ber til að koma málum þessum í betra horf.

1 Umfang úttektar

Lífeyristryggingasvið Tryggingastofnunar ríkisins annast annars vegar greiðslur lífeyristrygginga í samræmi við lög um almannatryggingar nr. 117/1993 og hins vegar greiðslu bóta samkvæmt lögum um félagslega aðstoð nr. 118/1993. Tekið skal fram að reglur um almannatryggingar og félagslega aðstoð voru aðgreindar á árinu 1993 í kjölfar samnings um evrópskt efnahagssvæði.

Útgjöld lífeyristryggingasviðs námu 20,6 milljörðum króna á árinu 1998. Lífeyristryggingar, sem námu 16,1 milljarði króna, taka til ellilífeyris, örorkulífeyris, tekjutryggingar, örorkustyrkja, barnalífeyris og bóta í fæðingarorlofi. Bætur samkvæmt lögum um félagslega aðstoð, sem námu 4,5 milljörðum króna, eru mæðra- og feðralaun, barnalífeyrir vegna skólanáms eða starfsþjálfunar ungmenna, umönnunarbætur, endurhæfingarlífeyrir, makabætur, ekkju- og ekklabætur, heimilisuppbót, sérstök heimilisuppbót, uppbætur vegna sérstakra aðstæðna, uppbót vegna reksturs bifreiðar og bifreiðakaupastyrkir.

Þegar fjallað er um lífeyristryggingar í skýrslu þessari er átt við þá bótaflokkka, sem lífeyristryggingasviðið annast samkvæmt almannatryggingalöggjöfnni og löggjöfnni um félagslega aðstoð. Ríkisendurskoðun er engu að síður ljós sá munur, sem er á bótum almannatrygginga og félagslegri aðstoð, sem felst fyrst og fremst í því að bætur félagslegrar aðstoðar eru heimildabætur, auk þess sem þær greiðast eingöngu þeim, sem búsetu hafa hér á landi. Reyndin er hins vegar sú að Tryggingastofnun ríkisins hefur fram til þessa greitt þeim umsækjendum bætur, sem sækja um stuðning samkvæmt lögum um félagslega aðstoð, ef þeir uppfylla að öðru leyti þau skilyrði, sem löginn setja. Á grundvelli jafnræðisreglu stjórnisýslulaga nr. 37/1993 hvílir, að mati Ríkisendurskoðunar, sú skylda á Tryggingastofnun ríkisins að hún afgreiði umsækjendur, sem eins er ástatt um,

með sambærilegum hætti, hvort sem beitt er heimilda-
ákvæðum eða ekki.

Úttekt Ríkisendurskoðunar nær fyrst og fremst til þeirra
útgjalda, sem beint tengjast elli-, örorku- og endurhæfingar-
lífeyrisþegum, en þar er um að ræða elli-, örorku- og
endurhæfingarlífeyri eða örorkustyrk, tekjutryggingu og
tengdar bætur. Námu útgjöld þessi 18,3 milljörðum króna
á árinu 1998. Þannig nær úttektin til tæplega 90% af
heildarútgjöldum lífeyristryggingasviðs. Nokkrir
bótaflokkar, s.s. fæðingarorlof og umönnunarbætur, voru
ekki kannaðir sérstaklega þar sem ákvörðun bótaréttar,
afgreiðsla og eftirlit með bótagreiðslum er með þeim hætti
að ekki var talin ástæða til þess.

Markmið þessarar stjórnisluúttektar er að sýna umfang
bótakerfis lífeyristrygginga og hvernig það tengist öðrum
kerfum, s.s. skattkerfinu og lífeyrissjóðakerfinu. Í annan
stað að skoða hvort ákvarðanir, afgreiðsla og eftirlit
lífeyristryggingasviðs með þeim bótaflokkum, sem sviðið
annast, er hagkvæm, skilvirk og í samræmi við þau lög og
reglugerðir, sem Tryggingastofnun ríkisins ber að starfa
eftir. Við úttektina voru einkum höfð til hliðsjónar lög um
almannatryggingar nr. 117/1993, lög um félagslega aðstoð
nr. 118/1993, stjórnislylög nr. 37/1993, lög um réttindi og
skyldur opinberra starfsmanna nr. 70/1996 og reglugerðir
settar á grundvelli þessara laga.

Við úttektina var aflað gagna, sem lýsa umfangi bótakerfis
lífeyristrygginga. Þá voru könnuð þau gögn, er liggja til
grundvallar ákvörðun, afgreiðslu og eftirliti bóta lífeyris-
tryggingasviðs. Í þessu sambandi má nefna að bótagreiðslur
til tiltekins hóps elli- og örorkulífeyrisþega á árinu 1997
voru bornar saman við skattframtöl sömu einstaklinga á
árinu 1998 vegna tekna ársins 1997 í því skyni að meta
upplýsingagjöf þeirra til Tryggingastofnunar og réttmæti
bótagreiðslna í kjölfarið. Voru keyrslur þessar unnar í
samvinnu við tölvudeild Tryggingastofnunar ríkisins og
Ríkisskattstjóra. Rætt var við starfsfólk Trygginga-
stofnunar, einkum starfsmenn lífeyristryggingasviðs, endur-
skoðunar- og tölvudeildar sem og starfsmenn heilbrigðis- og

tryggingamálaráðuneytis og félagsmálaráðuneytis. Auk þess var leitað upplýsinga hjá forsvarsmönnum hagsmunasamtaka eldri borgara og öryrkja, félagi íslenska heimilislækna og forstöðumönnum nokkurra endurhæfingastofnana, félagsmálastofnana og hjálparstofnana.

Úttektinni hefur verið skipt í sjö megin kafla. Í fyrsta kaflanum er gerð grein fyrir umfangi úttektarinnar. Í öðrum kafla er reifað umfang lífeyristryggingakerfisins og tenging þess við önnur kerfi s.s. skattkerfið og lífeyrissjóðakerfið. Í þriðja kafla skýrslunnar er fjallað um þá upplýsingaskyldu sem hvílir á Tryggingastofnun ríkisins samkvæmt lögum um almannatryggingar, stjórnarsýslulögum og lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins og hvernig stofnuninni tekst að uppfylla þær skyldur sem lagðar eru á herðar henni. Í fjórða kaflanum er fjallað nánar um afgreiðslu bótaflokka lífeyristryggingasviðs. Einkum er reynt að skoða hvort að ákvörðun bóta byggji í einu og öllu á framangreindum lögum og gildandi reglugerðum á þessu sviði og hvort réttar bætur skili sér til bótaþega. Jafnframt er kannað hvort unnt sé að gera ferlið við afgreiðslu bótaflokka skilvirkara. Þá er í fimmta kafla skýrslunnar greint frá hvernig staðið er að eftirliti með ákvörðun og afgreiðslu bóta lífeyristryggingasviðsins. Jafnframt eru gerðar tillögur um hvernig standa beri að innra eftirliti hjá lífeyristryggingasviði og hvaða hlutverki endurskoðunardeild stofnunarinnar eigi að gegna. Í sjötta kafla er fjallað um skipulag endurhæfingarmála og hvaða atriðum þar er ábótavant. Loks er í sjöunda kafla fjallað um umfang þeirrar aðstoðar sem aðilar utan Tryggingastofnunar ríkisins veita bótaþegum. Í þeirri skýrslu sem hér birtist er fjallað um niðurstöður þessara athugana og gerðar tillögur um breytingar eftir því sem ástæða þykir til.

2 Almennt um bótakerfi lífeyris-tryggingasviðs

2.1 Almennt um almannatryggingalöggjöfina

Fyrsta heildarlöggjöfin á sviði almannatrygginga var sett árið 1936. Löggjöf þessi lagði grundvöllinn að núverandi kerfi almannatrygginga og var Tryggingastofnun ríkisins stofnuð sama ár til að annast framkvæmdina. Margvíslegar breytingar hafa verið gerðar á tryggingalöggjöfinni síðan, þær veigamestu árið 1947 og 1971, en núgildandi tryggingalöggjöf er að stofni til frá árinu 1993 með síðari breytingum. Með þeim lögum voru lög um almannatryggingar og lög um félagslega aðstoð aðskilin með það að markmiði að tryggja að í ákvæðum laga um almannatryggingar væri ekki kveðið á um bætur, sem í raun væru félagslegs eðlis. Þótti slík aðgreining óhjákvæmileg í ljósi fyrirhugaðrar gildistöku samningsins um evrópskt efnahags-svæði (EES-samningurinn).¹

Tryggingastofnun ríkisins starfar eftir lögum nr. 117/1993 um almannatryggingar með síðari breytingum. Í 1. grein laganna kemur fram að almannatryggingar teljist vera lífeyristryggingar, slysatryggingar og sjúkratryggingar. Í 2. gr. laganna er kveðið á um að Tryggingastofnun annist fyrrnefndar tryggingar og að hver grein trygginganna skuli vera sjálfstæð deild innan stofnunarinnar og hafa sérstakan fjárhag. Heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið hefur umsjón með allri starfsemi Tryggingastofnunar. Skipurit stofnunarinnar má sjá í fylgiskjali I með skýrslu þessari.

¹ Nefndarálit meirihluta heilbrigðis- og tryggingamálanefndar um frv. til 1. um almannatryggingar.

Lífeyristryggingasvið Tryggingastofnunar ríkisins annast annars vegar bætur lífeyristrygginga samkvæmt lögum um almannatryggingar nr. 117/1993. Réttur til bóta lífeyristrygginga er lögbundinn en háður nánar tilteknum skilyrðum almannatryggingalöggjafarinnar. Hins vegar annast sviðið bætur samkvæmt lögum um félagslega aðstoð nr. 118/1993. Bætur vegna félagslegrar aðstoðar eru heimildabætur og bundnar því skilyrði að umsækjandi sé búsettur hér á landi auk þess sem þær eru háðar öðrum skilyrðum, sem tilgreind eru í lögum. Þessi skýrsla tekur til megin þorra þeirra bóta, sem lífeyristryggingasviðið annast. Um er að ræða grunnlífeyri og tekjutryggingu elli- og örorkulífeyrisþega, sem þeir eiga rétt á að uppfylltum skilyrðum 11. og 12. gr. laga um almannatryggingar og endurhæfingarlífeyri og tekjutryggingu auk annarra þeirra bóta og styrkja, sem heimilt er að veita öldruðum og öryrkjum samkvæmt lögum um félagslega aðstoð.

2.2 Umfang lífeyristryggingasviðs

Lífeyristryggingar eru annars vegar fjármagnaðar með framlagi ríkissjóðs og hins vegar með iðgjöldum launagreiðenda í samræmi við 3. gr. laga nr. 113/1990 um tryggingagjald. Skiptast útgjöld lífeyristrygginga í bætur samkvæmt lögum um almannatryggingar nr. 117/1993 og bætur samkvæmt lögum um félagslega aðstoð nr. 118/1993.

Tafla 1 Tekjur og gjöld lífeyristryggingasviðs

Fjárhæðir í m.kr.	1994	1995	1996	1997	1998	'94-'98
Verðlag ársins 1998 ²						%
Tekjur:						
Framlag ríkissjóðs	8.143	8.031	8.774	8.224	8.636	6,0
Iðgjöld launagreiðenda	9.265	10.460	9.354	10.854	12.147	31,1
	<u>17.407</u>	<u>18.490</u>	<u>18.128</u>	<u>19.078</u>	<u>20.783</u>	<u>19,4</u>
Gjöld:						
Bætur skv. lögum um almannatryggingar	13.456	14.005	14.367	15.032	16.063	6,86%
Bætur skv. lögum um félagslega aðstoð	3.941	4.084	3.833	4.086	4.551	11,41%
Greiddar bætur alls	17.613	18.198	18.333	19.118	20.615	7,83%

Ársreikningur Tryggingastofnunar ríkisins árin 1994-1998.

² Fjárhæðir eru framreiknaðar með vísitölu neyrsluverð í samráði við Hagstofu Íslands.

Heildartekjur lífeyristryggingasviðs námu tæplega 20,8 milljörðum króna á árinu 1998 og hækkuðu um rúmlega 19% frá árinu 1994. Iðgjöld launagreiðenda hækkuðu um liðlega 31% á milli árána 1994 og 1998 en framlag ríkissjóðs hækkaði um 6% á sama árabili.

Heildargjöld lífeyristryggingasviðs námu 20,6 milljörðum króna á árinu 1998, sem er tæplega 8% hækkun frá árinu 1994. Útgjöld bóta almannatrygginga námu 16,1 milljarði króna en útgjöld bóta vegna félagslegrar aðstoðar námu 4,5 milljörðum króna. Bótaflokkar samkvæmt lögum um félagslega aðstoð hækkuðu um 11% milli árána 1994 og 1998, en bótaflokkar almannatryggingalaganna hækkuðu aftur á móti um tæp 7% á sama árabili.

Útgjöld þeirra bóta, sem falla undir lífeyristryggingar almannatrygginga, koma fram í eftirfarandi töflu.

Tafla 2 Útgjöld samkvæmt lögum um almannatryggingar

Fjárhæðir í m.kr.	1994	1995	1996	1997	1998	'94-98
Verðlag ársins 1998						%
Ellilífeyrir	3.422	3.544	3.638	3.888	4.193	22,6
Örorkulífeyrir	1.078	1.202	1.269	1.369	1.475	36,8
Tekjutrygging ellilífeyrisþega	5.267	5.391	5.455	5.560	5.846	11,0
Tekjutrygging örorkulífeyrisþega	1.597	1.733	1.807	1.891	2.008	25,7
Örorkustyrkur	218	207	196	199	277	4,1
Barnalífeyrir	601	673	714	787	843	40,3
Fæðingarorlof	1.264	1.241	1.267	1.306	1.434	13,5
Annað	9	14	20	31	37	298,2
Samtals	13.456	14.005	14.367	15.032	16.063	6,86%

Ellilífeyrir og tekjutrygging ellilífeyrisþega er stærsti útgjaldaliður lífeyristrygginga eða 10,0 milljarðar króna á árinu 1998. Hækkun ellilífeyris milli árána 1994 og 1998 var tæplega 23% en ellilífeyrisþegum með rétt til bóta fjölgaði um tæp 8% á þessu árabili. Tekjutrygging ellilífeyrisþega hækkaði á sama tímabili um rúm 11% en fjölgun ellilífeyrisþega, sem fá greidda tekjutryggingu, var um 7% á þessu árabili. Hlutfall aldraðra, sem fá greidda tekjutryggingu, af heildarfjölda ellilífeyrisþega hefur lækkað lítillega milli árána 1994 og 1998 eða úr 84,9% í 84,1%.

Skýrist það af því að fleiri bótaþegar hafa haft tekjur umfram þau mörk, sem tekjutrygging grunnlífeyris miðaðist við á síðastliðnu ári.

Grunnlífeyrir og tekjutrygging öryrkja er annar stærsti útgjaldaliður lífeyristrygginga eða 3,5 milljarðar króna á árinu 1998. Hækkun grunnlífeyris nam tæpum 37% milli árána 1994 og 1998 en örorkulífeyrisþegum fjölgaði um 22% á sama árabili. Tekjutrygging örorkulífeyrisþega hækkaði aftur á móti um tæp 26% á tímabilinu en örorkulífeyrisþegum, sem fá greidda tekjutryggingu, fjölgaði um tæp 18% milli árána 1994 og 1998. Fjöldi þeirra öryrkja, sem fékk greidda tekjutryggingu, af heildarfjölda örorkulífeyrisþega lækkaði úr 85,3% árið 1994 í 82,3% árið 1998.

Athygli vekur að bæði grunnlífeyrir og tekjutrygging elli- og örorkulífeyrisþega hækka meira milli árána 1994 og 1998 en fjöldi elli- og örorkulífeyrisþega. Þannig hækka þessir bótaflokkar að meðaltali um 18% að raunvirði sé miðað við vísitölu neysluverðs á þessu árabili en elli- og örorkulífeyrisþegum fjölgaði á sama tíma um tæplega 11%.

Lífeyrisgreiðslur tóku til skamms tíma mið af launaþróun innan Alþýðusambands Íslands. Þannig kom fram í 65 gr. laga um almannatryggingar að yrði breyting á vikukaupi í almennri verkamannavinnu skyldi ráðherra innan sex mánaða breyta fjárhæðum lífeyristrygginga. Stjórnvöld afnámu þessa tengingu á árinu 1997 með lögum nr. 130/1997. Segir nú í 65. gr. laga um almannatryggingar að bætur almannatrygginga skuli breytast árlega í samræmi við fjárlög hverju sinni. Segir enn fremur að við ákvörðun þeirra skuli taka mið af launaþróun, þó þannig að þær hækki aldrei minna en verðlag samkvæmt vísitölu neysluverðs. Breytingar bóta og frítekjumarks fylgdu ekki sömu viðmiðunum fyrir gildistöku laganna en gera það nú. Breytingar á frítekjumarki eiga sér stað í ágúst ár hvert með setningu reglugerðar, sem á sér stoð í gildandi fjárlögum. Þá eru breytingar á fjárhæðum grunnbóta ákvarðaðar í fjárlögum ársins og sett reglugerð þar að lútandi með gildistöku 1. janúar árið eftir.

Í samræmi við framangreind ákvæði laga um almannatryggingar hækkuðu frítekjumörk grunnbóta og annarra tekjutengdra bóta þann 1. september 1998 um 4% frá því sem verið hafði fyrir þann tíma. Var sú ákvörðun stjórnvalda byggð á almennum kjarasamningum og áætlunum um þróun verðlags á tímabilinu eins og segir í forsendum fjárlaga 1998. Ef á hinn bóginn er litið til þróunar launavísitölu milli ára 1996 og 1997 nemur hækkun hennar 5,4% en hækkun frítekjumarks ársins 1998 miðast við það tímabil. Á sama tíma hækkaði vísitala neysluverðs hins vegar aðeins um 1,8%. Frítekjumarkið hefur þannig hækkað minna en sem nemur launavísitölunni en augljóslega er hækkunin umfram hækkun neysluverðsvísitölu.

Útgjöld þeirra bóta, sem falla undir félagslega aðstoð, koma fram í eftirfarandi töflu.

Tafla 3 Útgjöld samkvæmt lögum um félagslega aðstoð

Fjárhæðir í m.kr.	1994	1995	1996	1997	1998	'97-98
Verðlag ársins 1998						%
Mæðra- og feðralaun	282	300	158	170	193	-31,5
Umönnunarbætur og styrkur	340	362	388	407	541	59,2
Makabætur	33	31	31	30	28	-15,2
Ekkju- og ekklabætur	126	86	75	72	70	-44,7
Endurhæfingarlífeyrir	36	74	107	136	145	300,4
Barnalífeyrir v/menntunar	54	57	44	47	54	0,3
Heimilisuppbót	910	938	954	1.214	1.448	59,2
Sérstök heimilisuppbót	191	168	151	137	139	-27,2
Uppbót	1.359	1.437	1.374	1.292	1.320	-2,8
Bensínstyrkir	259	291	282	298	316	22,0
Vasapeningar	215	208	192	190	196	-9,0
Bílakaupastyrkir	136	132	76	92	100	26,2
Samtals	3.941	4.084	3.833	4.086	4.551	15,5

Ársreikningur Tryggingastofnunar ríkisins árin 1994-1998.

Uppbætur, þ.e. heimilisuppbót, sérstök heimilisuppbót og frekari uppbætur, eru stærstu útgjaldaliðir bóta samkvæmt lögum um félagslega aðstoð eða 2,9 milljarðar króna. Endurhæfingarlífeyrir hækka mest á milli ára 1994 og 1998 en af stærri bótaflokkunum er mest aukning í útgjöldum vegna umönnunarbóta og styrkja og heimilisuppbótar. Makabætur, ekkju- og ekklabætur og mæðra og

feðralaun lækka aftur á móti á sama tímabili. Breytingar á útgjöldum þessara bótaflokka haldast nokkuð í hendur við breytingar á fjölda bótaþega en síðar í kaflanum verður fjallað nánar um það.

Í fylgiskjali II með þessari skýrslu er gerð grein fyrir umfangi lífeyristrygginga yfir 15 ára tímabil eða milli árana 1983 og 1998. Þar kemur fram að tekjur lífeyrisdeildar hafa aukist um ríflega 90% milli árana 1983 og 1998 eða úr 10,7 milljörðum króna í 20,5 milljarða króna. Á sama árabili tvöfölduðust útgjöld lífeyristrygginga eða úr 10,3 milljörðum króna í 20,6 milljarða króna. Bætur almanntrygginga jukust um tæp 90% eða úr 8,5 milljörðum króna í 16,1 milljarð króna. Bætur samkvæmt lögum um félagslega aðstoð tvöfölduðust og gott betur á umræddu árabili og fóru úr 1,8 milljörðum króna í 4,5 milljarða króna. Hækkun á útgjöldum lífeyristryggingasviðs skýrist einkum af fjölgun bótaþega en um það er fjallað í kaflanum hér á eftir.

2.3 Fjöldi bótaþega lífeyristrygginga

Tryggingastofnun heldur sérstaka bóta- og réttindaskrá um þá einstaklinga, sem fá greiddar bætur. Í bótaskrá eru skráðar allar bætur, sem hver einstaklingur fær. Réttindaskráin veitir aftur á móti upplýsingar um áunninn rétt lífeyrisþega til grunnlífeyris. Með breytingu á almannatryggingalöggjöfnni í júlí síðastliðinn var stofnuninni gert skylt að halda sérstaka tryggingaskrá um tryggingaréttindi einstaklinga og er skráin til viðbótar við þjóðskrá Hagstofu Íslands.³

Bætur lífeyristrygginga samkvæmt lögum um almannatryggingar nr. 117/1993 eru að mestu leyti tekjutengdar og því fá ekki allir slíkar bætur greiddar frá Tryggingastofnun, enda þótt réttur til þeirra hafi skapast m.a. vegna aldurs, örorkumats og búsetu. Nefna má sem dæmi að heildarfjöldi ellilífeyrisþega, sem búsettur var hér á landi 1. desember 1997, var 27.592 en á sama tíma fékk 23.901 ellilífeyrisþegi

³ Lög nr. 59/1998.

grunnlífeyri frá stofnuninni, ýmist skertan eða óskertan. Heimildabætur samkvæmt lögum um félagslega aðstoð nr. 118/1993, eru jafnframt að megin hluta til tekjutengdar auk þess að vera háðar ýmsum öðrum skilyrðum.

2.3.1 Fjöldi bótaþega samkvæmt lögum um almannatryggingar

Einstaklingum, sem þiggja bætur samkvæmt lögum um almannatryggingar, hefur fjölgað umtalsvert á síðustu árum. Í töflu 4 kemur fram hve margir einstaklingar fengu greiddar bætur á árunum 1994-1998 eftir bótaflokkum.

Tafla 4 Fjöldi bótaþega samkvæmt lögum um almannatryggingar

Fjöldi bótaþega/ár	1998	1997	1996	1995	1994	%
Ellilífeyrir	24.382	23.901	23.063	22.952	22.649	7,6
Örorkulífeyrir	7.980	7.776	7.577	7.175	6.540	22,0
Tekjutr. ellilífeyrisþega	20.510	20.303	19.625	19.517	19.224	6,7
Tekjutr. örorkulífeyrisþega	6.569	6.479	6.317	6.038	5.581	17,7
Örorkustyrkur	1.629	1.585	1.554	1.639	1.856	-12,2
Barnalífeyrir	3.349	3.315	3.103	2.924	2.554	31,1
Fæðingarorlof	5.004	4.943	4.973	5.004	5.286	-5,3
Annað	-	-	-	-	-	-

Tryggingastofnun ríkisins, skv. greiðsluskrá Tryggva í des. árin 1994-1998.

Eins og fram kemur í töflu 4 fjölgaði ellilífeyrisþegum milli áranna 1994 og 1998 um 7,6%. Þeim ellilífeyrisþegum, sem fá greidda tekjutryggingu tengda þessum bótum, fjölgaði um 6,7% á sama árabili. Langtímaspá um fjölgun þessara bótaþega á komandi árum liggur ekki fyrir innan Tryggingastofnunar ríkisins. Þess í stað er þessi útgaldaliður áætlaður út frá líklegri fjölgun aldraðra á komandi ári og meðalfjölgun ellilífeyrisþega á undanförunum árum.

Í skýrslu, sem unnin var af Þjóðhagsstofnun á árinu 1998 að ósk forsætisráðherra um stöðu eldri borgara, kemur fram að þegar litið er til mannfjöldaþróunar hérlendis frá árinu 1950 hafi öldruðum fjölgað meira en öðrum aldurshópum eða um

2,1% á ári að jafnaði.⁴ Talið er að hlutfall aldraðra muni haldast nokkuð stöðugt næsta áratuginn en vaxa hratt þaðan í frá. Þannig er gert ráð fyrir því að fjöldi einstaklinga 67 ára og eldri verði tæplega 53 þúsund á árinu 2030 og á því ári verði 3,3 einstaklingar á vinnualdri á hvern ellilífeyrisþega samanborið við 6,6 árið 1996.

Eitt brýnasta viðfangsefni, sem stjórnvöld í aðildaríkjum OECD standa nú frammi fyrir, er að takast á við aukin ríkisútgjöld vegna öldrunar á sviði heilbrigðis- og tryggingamála. Ljóst er að útgjöld Tryggingastofnunar ríkisins tengd öldruðum munu aukast verulega í framtíðinni. Eins og í öðrum OECD ríkjum mun aukningin eiga rætur að rekja til þess að öldruðum fjölgar hlutfallslega meira en öðrum aldurshópum. Stjórnvöld hafa með ýmsu móti reynt að vekja einstaklinga til vitundar um ábyrgð þeirra á eigin lífi og m.a. í því skyni reynt að stuðla að auknum lífeyrissparnaði, eins og nánar verður vikið að í kafla 2.6 síðar í skýrslunni.

Fjölgun örorkulífeyrisþega milli árána 1994 og 1998 var 22%. Þá hefur þeim, sem fá greidda tekjutryggingu tengdum þessum bótum, fjölgað um tæplega 18%. Eins og fram kom í töflu 4 hér að framan var fjölgun bótaþega mest hjá þeim, sem fá greiddan barnalífeyri, eða ríflega 30% milli árána 1994 og 1998. Þetta getur bent til þess að yngra fólki á örorkubótum sé að fjölga, þ.e. fólki, sem á börn undir 18 ára aldri. Kemur reyndar fram í úttekt, sem unnin var m.a. af læknum Tryggingastofnunar og fjallar um umfang og einkenni örorku á Íslandi árið 1996, að örorkulífeyrisþegar undir þrítugu eru hlutfallslega fleiri hér á landi en á öðrum Norðurlöndum þótt öryrkjar séu hlutfallslega færri hér á landi.⁵ Í töflu 5 má sjá aldursdreifingu örorkulífeyrisþega sem hlutfall af sama aldurshópi á landinu öllu.

Tafla 5 Aldursdreifing örorkulífeyrisþega

Aldursbil	Hlutfall af sama aldurshópi á landinu öllu
16-19 ára	1,0%
20-19 ára	1,8%

⁴ Skýrsla forsætisráðherra um stöðu eldri borgara hérlendis og erlendis. Alþingi 122. löggjafarþing.

⁵ Læknablaðið 84/1998.

30-39 ára	3,0%
40-49 ára	4,0%
50-59 ára	7,0%
60-64 ára	13,6%
65-66 ára	18,7%

Læknablaðið 1998;84. Umfang og einkenni örorku á Íslandi árið 1996

Öryrkjum fjölgar með hækkandi aldri. Um 1% ungmenna á aldrinum 16 til 19 ára eru öryrkjar en 18,7% fólks á aldrinum 65 til 66 ára. Við 67 ára aldur færast fólk af örorkulífeyri yfir á ellilífeyri. Í áðurnefndri úttekt voru settar fram nokkrar skýringar á breytingum á fjölda örorkubótaþega og reifað hvernig þær skýringar geta átt við um Ísland. Í því sambandi er bent á að eftir stríð hafi atvinnuleysi að öllu jöfnu verið lítið hér á landi, mun lægra en á öðrum Norðurlöndum, enda þótt það hefði aukist á undanförunum árum. Þá er bent á að sjúkradagpeningakerfið hér á landi taki af einhverju marki álag af örorkulífeyriskerfinu. Enn fremur að bótakerfið freisti almennt ekki fólks sökum þess hve bætur séu lágar, en örorkubætur séu þó betri kostur en atvinnuleysisbætur eða sjúkradagpeningar, sem e.t.v. skýri tiltölulega hátt hlutfall ungra öryrkja. Að lokum er bent á að heimildir til þess að nota örorkubótakerfið til að rýma fyrir á vinnumarkaði séu mun takmarkaðri hér á landi en annar staðar á Norðurlöndum.

Þannig er ljóst að skýrsluhöfundar telja að bein tenging sé á milli örorkustigs og atvinnustigs og aðgengi að bótakerfi. Að hluta til á þetta sér þær skýringar að þegar atvinnuleysi vex eins og gerðist hér á landi eftir 1992 verður erfiðara fyrir fólk með skert vinnuþol að fá vinnu, sem það er fært um að stunda. Helstu læknisfræðilegu ástæður örorkulífeyris hér á landi, eins og raunar annar staðar á Norðurlöndum, eru geðsjúkdómar og sjúkdómar í stoðkerfi.

Í töflu 6 má sjá mannfjöldatölur á Íslandi á árunum 1986 til 1997 og hlutfallslega aukningu þeirra, sem fá greiddan örorkulífeyri, endurhæfingarlífeyri og örorkustyrk á þessu árabili. Jafnframt kemur skráð atvinnuleysi fram í töflunni eins og það er skráð á vinnumálaskrifstofum og atvinnuleysi samkvæmt vinnumarkaðskönnunum. Nokkur munur er á þessum skráningaformum. Skráð atvinnuleysi tekur aðeins til þeirra, sem eiga rétt á atvinnuleysisbótum. Atvinnuleysi samkvæmt vinnumarkaðskönnunum er fengið með viðtölum

við einstaklinga og sjálfstæða atvinnurekendur og tekur því einnig mið af þeim, sem ekki eiga rétt á atvinnuleysisbótum, svo sem námsfólki, auk þess, sem könnunin nær til þeirra, sem eru í vinnu, en fá engu að síður greiddar atvinnuleysisbætur. Í könnuninni er tekið tillit til heimavinnandi fólks, sem er á bótum, en hefur engar áætlanir um að fara í launaða vinnu og er það skráð utan vinnuafls. Þessi skráning er í samræmi við alþjóðlega staðla um atvinnuleysi og hófst hér á landi á árinu 1991.

Tafla 6 Fjöldi örorku- og endurhæfingarlífeyrisþega og örorkustyrkþega

Ár	Mann- fjöldi	Mannfj. 16-66	Örorku- lífeyrir	Endur- hæfing	Örorku- styrkur	Alls	Hlutfall I	Hlutf. II	skráð atv.l.	Atv. Vm
1986	244.009	155.364	3.617	0	1.842	5.459	2,24%	3,51%	0,7	
1987	247.357	157.978	3.824	0	1.901	5.725	2,31%	3,62%	0,4	
1988	251.690	161.469	4.072	0	1.850	5.922	2,35%	3,67%	0,6	
1989	253.500	163.031	4.358	0	1.784	6.142	2,42%	3,77%	1,7	
1990	255.708	164.165	4.646	14	1.774	6.434	2,52%	3,92%	1,8	
1991	259.577	167.031	5.056	78	1.670	6.804	2,62%	4,07%	1,5	2,5
1992	262.193	168.549	5.352	98	1.640	7.090	2,70%	4,21%	3,1	4,3
1993	264.919	169.951	5.963	53	1.667	7.683	2,90%	4,52%	4,3	5,3
1994	266.783	171.088	6.540	72	1.616	8.228	3,08%	4,81%	4,8	5,3
1995	267.806	172.201	7.175	155	1.553	8.883	3,32%	5,16%	5,0	4,9
1996	269.727	174.008	7.577	257	1.538	9.372	3,47%	5,39%	4,3	3,7
1997	272.069	175.968	7.776	262	1.531	9.569	3,52%	5,44%	3,9	3,9

Hlutfall þessara einstaklinga af mannfjölda (Hlutfall I)/mannfjölda á aldrinum 16 til 66 ára (Hlutfall II) og atvinnuleysisstig

Íslendingar voru 244 þúsund á árinu 1986 en voru orðnir 272 þúsund á árinu 1997 og nemur fjölgunin 11,5%. Fólki á aldrinum 16 til 66 ára fjölgaði enn meira eða um 13,3%. Fjölgunin er þó mun meiri á þessu sama árabili hjá þeim, sem fengu bætur vegna örorku af einhverju tagi, eða úr 5.459 í 9.569, sem samsvarar liðlega 75%. Hlutfall I í töflunni sýnir hve hátt hlutfall þessir einstaklingar voru af heildarmannfjölda á landinu milli árána 1986 og 1997, þ.e. 2,2% á árinu 1986 en 3,5% á árinu 1997, sem er 57% aukning. Hlutfall II sýnir á hinn bóginn aukninguna í þeim aldurshópi, sem örorkugreiðslur geta tekið til þ.e. úr 3,5% á árinu 1986 í 5,4% á árinu 1997. Nemur sú aukning um 55%. Ástæður fjölgunar öryrkja eru ýmsar, m. a. hækkandi aldur fólks og sú staðreynd að fleiri lifa af erfið slys og sjúkdóma án þess að fullur bati náist.

Eins og fram kemur í töflunni hefur atvinnuleysi margfaldast á þessum sama tíma. Einkum virðast verða straumhvörf milli árána 1991 og 1992 í báðum tegundum skráningar. Ef tekið er mið af atvinnuleysi á árunum 1992 og 1997 virðist engu að síður liggja ljóst fyrir að leita þarf skýringa á fjölgun örorkulífeyrisþega víðar en í erfiðum atvinnumarkaði þar sem öryrkjum heldur áfram að fjölga þrátt fyrir að atvinnuleysi fari minnkandi. Ljóst er að tafla 6 veitir aðeins upplýsingar um þá, sem fá örorkugreiðslur af einhverju tagi frá Tryggingastofnun en ekki um heildarfjölda öryrkja á landinu. Til að meta heildarumfang örorkubótaþega á landinu þyrfti einnig að athuga sjúkradagpeningagreiðslur til þeirra, sem annaðhvort enda á örorkulífeyri, eða koma nokkuð reglubundið inn á skrá sem þiggjendur sjúkradagpeninga en slíkt mun vera fyrir hendi enda þótt það sé ekki algengt. Þá fá þeir öryrkjar, sem dveljast langtímum á stofnunum á föstum fjárlögum, aðeins greidda vasapeninga. Enn fremur eru einhver brögð að því að öryrkjar fái ekki lífeyrisgreiðslur vegna of mikilla eigna eða tekna. Því má segja að ekki séu fyrir hendi tæmandi upplýsingar um fjölda öryrkja hér á landi.

Með lögum nr. 62/1999, sem tóku gildi 1. september s.l. verður mat á almennri örorku lífeyristrygginga almanna-trygginga alfarið læknisfræðilegt í samræmi við reglugerð nr. 379/1999 um örorkumat. Mat á almennri örorku var áður jafnframt háð félagslegum og landfræðilegum þáttum. Með gildistöku þessara laga má ætla að færri verði úrskurðaðir öryrkjar en reyndin hefur verið undanfarin ár.

2.3.2 Fjöldi bótaþega samkvæmt lögum um félagslega aðstoð

Miklar breytingar hafa orðið á fjölda bótaþega í einstökum bótaflokkum samkvæmt heimildum í lögum nr. 118/1993 um félagslega aðstoð. Í töflu 7 má sjá fjölda þeirra einstaklinga, sem fengu greiddar bætur eða styrki af einhverju tagi samkvæmt þessum lögum á árunum 1994-1998.

Tafla 7 Fjöldi bótaþega samkvæmt lögum um félagslega aðstoð

Fjöldi bótaþega/ár	1994	1995	1996	1997	1998	%
Mæðra- og feðralaun	7.546	7.789	2.791	2.941	3.064	-59,4
Umönnunarb. og styrkur ⁶	1.284	1.462	1.886	1.980	1.765	37,5
Makabætur	90	91	84	73	67	-25,5
Ekkju- og ekklabætur	764	680	582	610	477	-37,6
Endurhæfingarlífeyrir	72	155	257	262	259	259,7
Barnalífeyrir v/menntunar	337	311	254	289	313	7,1
Heimilisuppbót	9.027	9.198	9.315	9.592	9.765	8,2
Sérstök heimilisuppbót	3.238	2.599	2.227	2.123	1.970	-39,2
Uppbót	11.167	11.434	10.917	10.777	10.027	-10,2
Vasapeningar	2.149	2.104	1.969	1.982	1.911	-11,1
Bensínstyrkir	4.938	5.129	5.136	5.179	5.117	3,6
Bílakaupastyrkir	x	x	299	x	x	-

Tryggingastofnun ríkisins, skv. greiðsluskrá Tryggva í des. árin 1994-1998.

Eins og kemur fram í töflu 7 er fjölgunin hlutfallslega mest hjá þeim sem fá greiddan endurhæfingarlífeyri og umönnunargreiðslur en fækkun er hins vegar mest hjá þeim, sem fá greidd mæðra- og feðralaun, sérstaka heimilisuppbót, makabætur og ekkju- og ekklabætur.

Fjöldi einstaklinga, sem fá greiddan endurhæfingarlífeyri, hefur ríflega þrefaldast frá árinu 1994 til ársins 1998 enda þótt ekki sé enn sem komið er um marga endurhæfingarlífeyrisþega að ræða, miðað við þann fjölda, sem fær greiddan örorkulífeyri. Af ýmsum ástæðum, sem nánar er fjallað um í sjötta kafla hér síðar, hefur fram til þessa skort á skýr og samræmd markmið stjórnvalda í endurhæfingarmálum. Auk þess hefur Tryggingastofnun ríkisins ekki haft frumkvæði að því að beina öryrkjum í markvissa endur-

⁶ Fjöldi framfærenda, sem fá greiddar umönnunarbætur eða styrk.

hæfingu og greiða þar með endurhæfingarlífeyri þrátt fyrir að hún hafi haft til þess heimild. Verulegra breytinga er þó farið að gæta í þessum málaflokki þannig að í framtíðinni verður örorkulífeyrisþegum í auknum mæli beint í þennan farveg.

Þá fjölgar umtalsvert þeim foreldrum, sem fá umönnunarbætur eða umönnunarstyrk með börnum, eða um tæp 40% á milli árána 1994-1998. Ein veigamesta ástæða þess er sú að með gildistöku laga um félagslega aðstoð varð heimilt að veita foreldrum eða framfærendum langveikra barna fjárhagsaðstoð, en þessi fjárhagsaðstoð hafði fram að því aðeins tekið til fatlaðra barna. Á árinu 1997 var lögum um félagslega aðstoð breytt á þann veg að tekin var upp víðtækari skilgreining á hugtakinu langveik börn og tekur hún nú m.a. til sjúkdóma eins og ofvirkni og ofnæmis-sjúkdóma. Á sama tíma var fellt út úr lagagreininni ákvæði um skerðingu bótagreiðslna vegna þjónustu utan heimilis, þ.e. leikskóla eða skóla. Þá heimilar reglugerð nr. 504/1997, sem sett var samkvæmt heimild í lögum um félagslega aðstoð, umönnunargreiðslur til foreldra vegna ungmenna á aldrinum 16-18 ára að nánar tilteknum skilyrðum uppfylltum, sem er nýmæli.

Umönnunarbótum hefur verið skipt í fimm flokka. Ástæða þess að vart verður fækkunar milli árána 1997 og 1998 á fjölda framfærenda, sem fá greiddar umönnunarbætur, er sú að lægsti flokkurinn féll út sem greiðsluflokkur. Í stað bóta fengu þau börn, sem tilheyrðu þeim flokki umönnunarkort, sem veitti afslátt á ákveðnum lyfjum auk læknishjálpar. Fjöldi barna, sem tilheyrði þessum flokki var um 1.000 á árinu 1998 en var um 300 á árinu 1997. Reglugerð nr. 236/1999, sem tók gildi í apríl 1999, fól í sér lækun á kostnaði við lækniþjónustu barna.⁷ Börn, sem hafa umönnunarkort, fá að auki lyf með sömu kjörum og lífeyrisþegar. Þau lyf, sem hér um ræðir, eru þess eðlis að ekki er talið líklegt að þau verið misnotuð þótt sömu afsláttarreglur giltu fyrir öll börn. Því væri ástæða til að kanna hverju það myndi breyta fyrir lyfjakostnað Tryggingastofnunar í heild ef sömu reglur giltu um þátttöku

⁷ Reglugerð nr. 236/1999 um breytingu á reglugerð nr. 68/1996 um hlutdeild stjúkratrygginga í kostnaði v/heilbrigðisþjónustu.

stofnunarinnar í lyfjakostnaði fyrir börn almennt og gilda nú um lífeyrisþega og börn með umönnunarkort. Breyting í þessa átt myndi auka hagræði innan stofnunarinnar þar sem m.a. væri ekki lengur þörf á því að halda skrá yfir börn með umönnunarkort eingöngu eða endurnýja þau reglulega.

Eins og lesa má úr töflu 6 fækkar hins vegar þeim umtalsvert á milli árána 1994 og 1998, sem fá greidd mæðra- og feðralaun eða um tæp 60%. Ástæðu fækkunarinnar má að mestu rekja til þess að í janúar 1996 var hætt að greiða mæðra- og feðralaun með einu barni.

Enn fremur fækkar þeim, sem fengu greidda sérstaka heimilisuppbót á þessu sama árabili, um tæp 40%. Ástæðan er sú að á árinu 1995 fór Tryggingastofnun fram á afstöðu heilbrigðisráðuneytisins til þess álitamáls hvort lífeyrissjóðstekjur skyldu skerða sérstaka heimilisuppbót krónu fyrir krónu eins og um almennar tekjur væri að ræða en afgreiðsla stofnunarinnar á þessum bótaflokk hafði ekki verið með þeim hætti. Afstaða ráðuneytisins, sem lá fyrir um mitt ár 1996, var á þá lund að lífeyrissjóðstekjur skyldu meðhöndlaðar eins og hverjar aðrar tekjur gagnvart þessum bótaflokk og því fækkaði bótaþegum strax verulega á árinu 1995.

2.4 Tegundir og fjárhæðir bóta lífeyristryggingasviðs

Greiðslur til elli- og örorkulífeyrisþega eru af ýmsum toga og annast lífeyristryggingasvið um útborgun megin þorra þeirra. Segja má að fastar bætur elli- og örorkulífeyrisþega séu þríþættar, þ.e.a.s. grunnlífeyrir, tekjutrygging og upp- bætur ýmiss konar. Bótaþegar eiga rétt á grunnlífeyri og tekjutryggingu samkvæmt lögum um almannatryggingar og heimild til uppbóta ýmiss konar samkvæmt lögum um félagslega aðstoð. Bætur þessar eru allar tekjutengdar. Auk þessa geta elli- og örorkulífeyrisþegar sótt um endurgreiðslu ýmiss konar heilsufarskostnaðar og er mat á umsóknum vegna þessa sem og sjálf endurgreiðslan að hluta til á vegum sjúkratryggingadeildar. Þeir bótaflokkar og endurgreiðslu-

möguleikar, sem elli- og örorkulífeyrisþegar geta átt rétt á koma fram í töflum 8-10.

2.4.1 Grunnlífeyrir og tekjutrygging

Samkvæmt 11. gr. laga um almannatryggingar eiga þeir rétt til ellilífeyris, þ.e.a.s. grunnlífeyris, sem eru 67 ára eða eldri, hafa átt heima hér á landi eða starfað í öðru EES-landi í a.m.k. þrjú almanaksár frá 16 til 67 ára aldurs. Sjómanni, sem stundað hefur sjómennsku í 25 ár eða lengur, er einnig veittur réttur til töku ellilífeyris frá 60 ára aldri samkvæmt 11. gr. laganna.

Í 12. gr. laga um almannatryggingar segir að rétt til örorkulífeyris eigi þeir menn, sem lögheimili eigi á Íslandi, sbr. 1. gr. laga um lögheimili nr. 21/1990, eru á aldrinum 16-67 ára og;

- a) hafa átt lögheimili á Íslandi a.m.k. þrjú síðustu árin áður en umsókn er lögð fram eða í sex mánuði ef starfsorka var óskert er þeir tóku hér lögheimili,
- b) eru metnir til a.m.k. 75% örorku til langframa vegna afleiðinga læknisfræðilega viðurkenndra sjúkdóma eða fötlunar.

Í 13. gr. laga um almannatryggingar er fjallað um örorkustyrk. Kemur þar fram að Tryggingastofnun sé heimilt að veita örorkustyrk þeim, sem skortir a.m.k. helming starfsorku sinnar, og uppfyllir skilyrði 1. mgr. 12. gr. laganna að öðru leyti en því er örorkustig varðar. Örorkustyrkþegi, sem náð hefur 62 ára aldri, skal njóta örorkustyrks, sem jafnan svarar til fulls örorkulífeyris, þ.e. grunnlífeyris, án bóta tengdra honum. Örorkustyrk má enn fremur veita þeim, sem stundar fullt starf en verður fyrir verulegum aukakostnaði sökum örorku sinnar.

Samkvæmt 8. gr. laga nr. 118/1993 um félagslega aðstoð er heimilt, þegar ekki verður séð hvernig varanleg örorka verður eftir sjúkdóm eða slys, að greiða endurhæfingarlífeyri þeim, sem eru á aldrinum 16-67 ára og eiga

lögheimili hér á landi. Greiðslur eru í allt að 12 mánuði eða þar til unnt er að meta varanlega örorku, þó aldrei lengur en 18 mánuði. Skilyrði er að sjúklingur gangist undir viðurkennda greiningu eða meðferð á eða utan sjúkrahúsfestir. Endurhæfingarlífeyrir nemur sömu fjárhæð og grunnlífeyrir örorkulífeyris. Sama gildir um tekjutryggingu tengda þessum bótaflokkum. Sjúkrahúsvist í greiningar- og endurhæfingarskyni skerðir ekki bótagreiðslur. Samkvæmt reglum tryggingaráðs frá 1990 skal ekki greiða endurhæfingarlífeyri nema viðkomandi hafi átt rétt til sjúkra- eða slysadagpeninga í minnst 3 mánuði.

Í töflunni hér á eftir er gerð grein fyrir þeim tegundum bóta, sem allir elli- og örorkulífeyrisþegar geta átt rétt á samkvæmt 11., 12. og 17. grein laga nr. 117/1993 um almannatryggingar, og endurhæfingarlífeyri samkvæmt 8. gr. laga nr. 118/1993 um félagslega aðstoð. Jafnframt koma fram í töflunni mánaðarlegar fjárhæðir þessara bóta, þ.e. óskertra bóta ásamt eingreiðslum á árunum 1994 til 1998.

Tafla 8 Grunnlífeyrir og tekjutrygging samkvæmt l. nr. 117/1993 og 118/1993

Bótaflokkar/fjárhæðir óskertra bóta	1994	1995	1996	1997	1998	'94-'98 %
Ellilífeyrir (einstaklingur)	12.329	12.822	13.373	14.243	15.123	22,7
Ellilífeyrir (hjón)	11.096	11.540	12.036	12.819	13.611	22,7
Tekjutrygging (einstaklingur/hjón)	25.005	25.612	26.614	27.310	28.983	15,9
Ellilífeyrir sjómanna (60 ára regla)	12.329	12.822	13.373	14.243	15.123	22,7
Ellilífeyrir (hjón)	11.096	11.540	12.036	12.819	13.611	22,7
Tekjutrygging (einstaklingur/hjón)	25.005	25.612	26.614	27.310	28.983	15,9
Örorkulífeyrir	12.329	12.822	13.373	14.243	15.123	22,7
Örorkulífeyrir (hjón)	11.096	11.540	12.036	12.819	13.611	22,7
Tekjutrygging (einstaklingur/hjón)	25.706	26.330	27.360	28.074	29.795	15,9
Endurhæfingarlífeyrir (einstaklingur)	12.329	12.822	13.373	14.243	15.123	22,7
Endurhæfingarlífeyrir (hjón)	11.096	11.540	12.036	12.819	13.611	22,7
Tekjutrygging (einstaklingur/hjón)	25.706	26.330	27.360	28.074	29.795	15,9

Eins og fram kemur í töflu 8 er óskertur grunnlífeyrir jafn hár, hvort sem í hlut á elli-, örorku- eða endurhæfingarlífeyrisþegi. Tekjutrygging örorku- og endurhæfingarlífeyrisþega er á hinn bóginn heldur hærri en ellilífeyrisþega.

Grunnlífeyrir elli- og örorkulífeyrisþega hefur hækkað um tæp 23% frá árinu 1994 til ársins 1998 en tekjutrygging um tæp 16%. Á sama árabili hefur vísitala neysluverðs hækkað um 7,6%. Hefði grunnlífeyririnn aftur á móti tekið mið af hækkun launavísitölu samkvæmt lögum nr. 89/1989 á þessu fimm ára tímabili hefði hækkunin orðið rúm 28%.

2.4.2 Uppbætur

Þær bætur, sem elli- og örorkulífeyrisþegar geta sótt um samkvæmt heimild í 9. og 10. grein laga nr. 118/1993 um félagslega aðstoð, er að finna í töflum 9 og 10. Bætur þessar eru eingöngu greiddar þeim, sem búsettir eru hér á landi, auk þess sem hluti þessara bóta stendur einungis þeim til boða, sem halda heimili einir.

Tafla 9 Uppbætur samkvæmt lögum um félagslega aðstoð

Bótaflokkar/fjárhæðir óskertra bóta	1994	1995	1996	1997	1998	'94-'98 %
Heimilisuppbót	8.500	8.706	9.047	11.578	13.858	65,0
Sérstök heimilisuppbót	5.847	5.989	6.224	6.387	6.778	15,9
Frekari (sérstök) uppbót	-	-	-	-	18.148	-

Í 9. gr. laga um félagslega aðstoð er kveðið á um heimild til greiðslu viðbótar bóta til handa lífeyrisþegum. Einstaklingur, sem er einn um heimilisrekstur og nýtur tekjutryggingar, á samkvæmt lagagreininni rétt á heimilisuppbót. Ef einstaklingur á rétt á skertri tekjutryggingu samkvæmt lögum um almannatryggingar lækkar heimilisuppbótin eftir sömu reglum.

Óskert heimilisuppbót hefur hækkað um nær 65% frá árinu 1994 til ársins 1998. Ástæða hækkunar er sú að með reglugerð nr. 595/1997 var eftirgjöf á afnotagjaldi útvarps og sjónvarps felld niður sem sérstök aðgerð en heimilisuppbótin hækkuð samsvarandi. Fram að því höfðu þeir bótaþegar, sem nutu sérstakra bóta, þ.e. bóta sem eru sambærilegar við þær uppbætur, sem nú greiðast samkvæmt

10. gr. laga um félagslega aðstoð, einir átt rétt á niðurfellingu afnotagjaldsins burtséð frá því hvort um einstakling eða sambúðaraðila var að ræða. Heimilisuppbót veitist á hinn bóginn einungis þeim einstaklingum, sem halda heimili einir. Fyrir bragðið breyttist samsetning þess hóps, sem naut góðs af. Auk þess myndar heimilisuppbót stofn til tekjuskatts og útsvars, sem eftirgjöf afnotagjalds gerði ekki í raun.

Í annarri málsgrein 9. gr. laga um félagslega aðstoð er enn fremur kveðið á um að hafi þeir, sem búa einir, eingöngu tekjur úr lífeyristryggingum almannatrygginga, húsaleigubætur eða fái fjárhagslega aðstoð frá sveitarfélagi skuli þeir til viðbótar heimilisuppbótinni eiga rétt á sérstakri heimilisuppbót. Forsenda greiðslu er að viðkomandi fái greidda heimilisuppbót. Sérstök heimilisuppbót hefur hækkað um 16% milli ára 1994 og 1998.

Frekari uppbætur eru greiddar samkvæmt heimild í 10. gr. laganna um félagslega aðstoð. Segir í lagagreininni að heimilt sé að greiða frekari uppbætur til elli- og örorkulífeyrisþega ef sýnt er að bótaþegi geti ekki framfleytt sér án þeirra. Ástæður þess þurfa að vera hár umönnunar-, veikinda-, vistunar- eða leigukostnaður. Nemur hámark þessara bóta allt að 18.148 krónum. Tegundir þessara uppbóta má sjá í töflu 10.

Tafla 10 Uppbætur samkvæmt lögum um félagslega aðstoð

Bótaflokkar	Grein
Uppbót v/sjúkrakostnaðar (einstaklingar)	10 gr.
Uppbót v/húsaleigu(einstaklingar)	10 gr.
Uppbót v/umönnunar (einstaklingar)	10 gr.
Uppbót v/félagslegra aðstæðna (einstaklingar)	10 gr.
Uppbót v/dvalar á sambýli/áfangaheimili	10 gr.
Uppbót v/sjúkrakostnaðar (hjón)	10 gr.
Uppbót v/húsaleigu (hjón)	10 gr.
Uppbót v/umönnunar (hjón)	10 gr.
Uppbót v/félagslegra aðstæðna (hjón)	10 gr.
Uppbót v/dvalar á sambýli/áfangaheimili	10 gr.

Til skamms tíma, eða þar til reglugerð nr. 59/1996 um heimilisuppbót, sérstaka heimilisuppbót og frekari uppbætur

samkvæmt 9. og 10. gr. laga um félagslega aðstoð tók gildi, var ákvörðun uppbóta samkvæmt þessari lagagrein ekki í nógu föstum skorðum. Með tilkomu reglugerðarinnar urðu forsendur fyrir greiðslu þessara bóta skýrari og í kjölfarið setti Tryggingastofnun vinnureglur um afgreiðslu bóttanna, sem síðan hefur verið fylgt.

2.4.3 Aðrar bætur og/eða hlunnindi

Auk grunnlífeyris, tekjutryggingar og uppbóta getur lífeyrisþegi sótt um ýmsar aðrar bætur, styrki eða hlunnindi á grundvelli ákvæða laga um almannatryggingar eða laga um félagslega aðstoð. Má í þessu sambandi nefna vasapeninga innan eða utan stofnunar, bifreiðahlunnindi, makabætur, barnalífeyri, niðurfellingu fastagjalds síma, afslátt af útvarpsgjaldi og endurgreiðslu heilsufarskostnaðar og hjálpartækja.

2.5 Fjöldi bótaflokka lífeyristrygginga-sviðs

Við athugun á bótakerfi lífeyristrygginga vekur athygli hve mörgum tegundum bóta, elli-, örorku- og endurhæfingarlífeyrisþegar geta átt rétt á samkvæmt lögum um almannatryggingar eða haft heimild til samkvæmt lögum um félagslega aðstoð. Í gegnum tíðina hefur grunnlífeyrir orðið mun lægra hlutfall af heildargreiðslum bóta. Þannig hefur grunnlífeyrir lækkað í samanburði við tekjutryggingu lífeyrisþega og uppbætur ýmiss konar eins og sjá má í eftirfarandi töflu.

Tafla 11 Hlutfall grunnlífeyris af heildarbótum aldraðra og öryrkja

Tegund bóta	1998	1993	1988	1983
Ellilífeyrir	4.193.251	3.121.655	2.308.114	669.176
Örorkulífeyrir	1.474.865	896.885	453.866	107.210
Grunnlífeyrir alls	5.668.116	4.018.540	2.761.980	776.386
Tekjutrygging	7.853.748	6.172.232	3.441.947	568.307
Heimilisuppbót	1.448.287	819.702	404.146	54.906
Sérstök heimilisuppbót	139.058	192.140	68.127	0
Uppbætur	1.320.443	1.144.425	558.272	139.036
Tekjutrygging og uppbætur alls	10.761.536	8.328.499	4.472.492	762.249

Hlutfall grunnlífeyris af bótum	34,5%	32,5%	38,2%	50,5%
Fjárhæðir á verðlagi hvers árs.				

Árið 1983 nam grunnlífeyrir aldraðra og öryrkja 50,5% af heildarfjárhæð bóta elli- og örorkulífeyrisþega. Fimm árum síðar var hlutfallið komið niður í 38,2% og tíu árum síðar í 32,5%. Árið 1998 hækkaði hlutfall grunnlífeyris af heildarfjárhæð bóta lítillega eða í 34,5%.

Í fylgiskjali II með þessari skýrslu má enn fremur sjá að yfir áðurnefnt fimmtán ára tímabil hefur grunnlífeyrir aldraðra hækkað um 15,8% að raunvirði. Á þessum tíma fjölgaði ellilífeyrisþegum um 24,6%. Tekjutrygging ellilífeyris hækkaði hins vegar á sama árabili um 130,2%. Ef litið er á þá einstaklinga, sem fá greiddan örorkulífeyri, má sjá að grunnlífeyrir öryrkja hefur hækkað um 154,1% milli áranna 1983 og 1998 en á því tímabili fjölgaði örorkulífeyrisþegum um 162,5%. Tekjutrygging þeirra, sem fá greiddan örorkulífeyri, hefur hins vegar hækkað um 273,8% á þessu árabili.

Niðurstöður þessar virðast benda til þess að fleiri elli- og örorkulífeyrisþegar búi nú en áður við engan eða skertan grunnlífeyri, þ.e.a.s. að aðrar tekjur þeirra, s.s. af vinnu eða almennum sparnaði, séu nú almennt hærri en þau tekjuviðmið, sem grunnlífeyrir miðast við. Í fylgiskjali II sést enda að árið 1985 var hlutfall þeirra, sem eru 67 ára og eldri með lífeyri, 91,6% af fjölda aldraðra á landinu öllu en árið 1997 var hlutfalli komið niður í 86,5%. Aftur á móti fá þeir lífeyrisþegar, sem hafa tekjur undir viðmiðunarmörkum, nú hærri tekjutryggingu en fyrir fimmtán árum.

Í töflu 12 má sjá fjölda lífeyrisþega, sem fær greiddan elli-, örorku- og endurhæfingarlífeyri svo og hlutfall þeirra, sem fá greiddar óskertar bætur í hverjum bótaflokki fyrir sig árið 1997. Hafa verður í huga að það er bótaþegans að sækja um þær bætur, sem hann kann að eiga rétt til. Því má ætla að einhver brögð séu að því að fólk átti sig ekki á sínum ýtrasta rétti til bóta.

Tafla 12 Fjöldi bótaþega sem fær óskertar bætur í hverjum bótaflokki

Tegund lífeyris	Fjöldi bótaþega	Óskertur lífeyrir	Óskert tekjutr.	Óskert heim.uppb.	Óskert sérs.uppb.
Ellilífeyrir	23.901	96%	41%	20%	2,5%
Örorkulífeyrir	7.776	97%	43%	16%	5,6%
Endurhæfingarlífeyrir	262	98%	47%	10%	5,3%
Alls	31.939	96%	41%	19%	3,3%

Tryggingastofnun ríkisins, samkvæmt greiðsluskra Tryggva í des. 1997.

Langflestir lífeyrisþegar, sem á annað borð fá greiðslur frá Tryggingastofnun, njóta óskerts grunnlífeyris eða yfir 96%. Þá fær yfir 40% lífeyrisþega einnig óskerta tekjutryggingu. Hins vegar fá aðeins milli 10% og 20% lífeyrisþega óskerta heimilisuppbót og enn færri eða á milli 3% og 6% fá óskerta sérstaka heimilisuppbót.

Lífeyrisþegar geta á hinn bóginn fengið greiddar skertar bætur í einhverjum þeirra bótaflokka, sem greint er frá hér að framan. Í töflu 13 sést hve margir lífeyrisþegar fá einhverjar fastar greiðslur frá Tryggingastofnun til viðbótar grunnlífeyri.

Tafla 13 Fjöldi bótaþega með greiðslur umfram lífeyri skipt á bótaflokk

Lífeyrisþegar	Fjöldi	Tekjutrygg.	Heim.uppb.	Sérs. heim.	Frek. uppb.
Ellilífeyris- og örorku- og endurhæf.líf	31.939	83,9%	30,1%	6,6%	33,8%

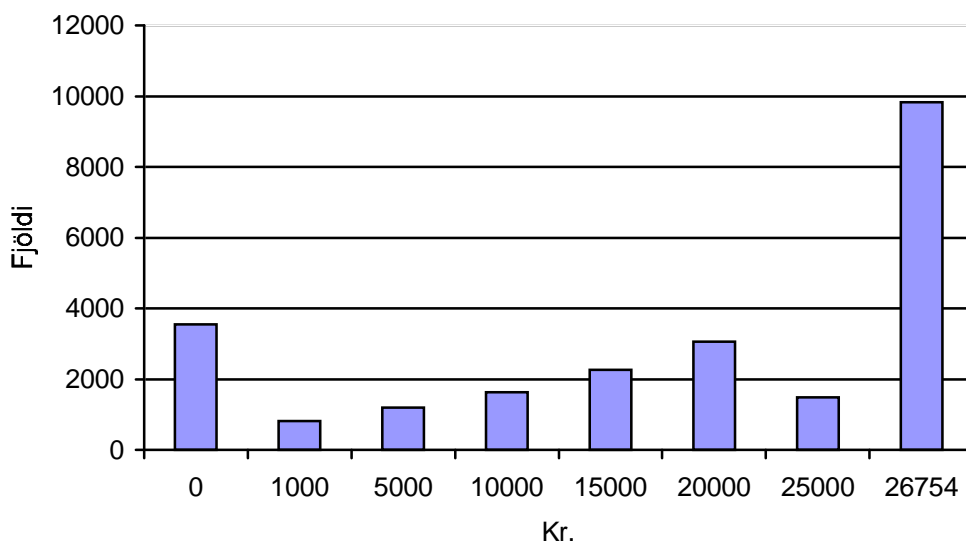
Tryggingastofnun ríkisins, samkvæmt greiðsluskra Tryggva í des. 1997.

Eins og taflan hér að framan sýnir fá tæplega 84% lífeyrisþega einhverja tekjutryggingu. Einhverja heimilisuppbót fá ríflega 30% lífeyrisþega og 6,6% fá einhverja sérstaka heimilisuppbót að auki. Frekari uppbætur samkvæmt framvísun reikninga fá á hinn bóginn tæplega 34% allra lífeyrisþega.

Ríflega 20 þúsund ellilífeyrisþegar og tæplega 7 þúsund örorkulífeyrisþegar frá greidda einhverja tekjutryggingu. Af þessum bótaþegum fá tæplega 10 þúsund ellilífeyrisþegar og ríflega 3 þúsund örorkulífeyrisþegar greidda fulla tekjutryggingu eins og tafla 12 hér að framan sýnir. Í myndum 1 og 2 hér á eftir er sýnt hvernig tekjutryggingin

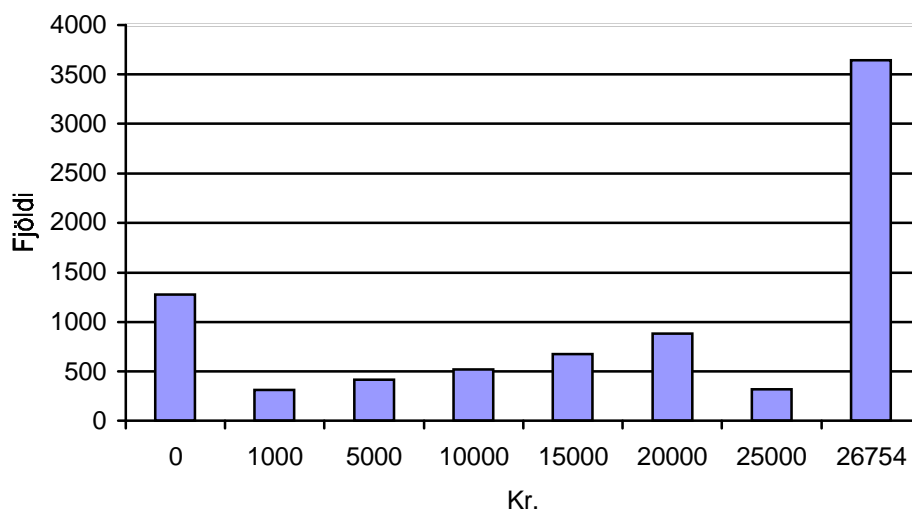
dreifist annars vegar á ellilífeyrisþega og hins vegar á þá örorkulífeyrisþega sem fá greidda tekjutryggingu.

Mynd 1 Dreifing tekjutryggingar ellilífeyrisþega



Eins og fram kemur í mynd 1 fá liðlega 3.500 ellilífeyrisþegar enga tekjutryggingu en rétt innan við 10.000 ellilífeyrisþegar fá hins vegar óskerta tekjutryggingu. Af þeim, sem fá skerta tekjutryggingu fá um 4.500 yfir 20.000 þúsund krónur á mánuði en rúmlega 800 ellilífeyrisþegar fá undir 5.000 krónum á mánuði.

Mynd 2 Dreifing tekjutryggingar örorku- og endurhæfingarlífeyrisþega



Mynd 2 sýnir að tæplega 1.300 örorkulífeyrisþegar fá enga tekjutryggingu en rúmlega 3.500 örorkulífeyrisþegar fá hins vegar tekjutryggingu óskerta. Af þeim, sem búa við skerta tekjutryggingu, fá rúmlega 1.300 yfir 20.000 þúsund krónur á mánuði en um 300 örorkulífeyrisþegar fá undir 5.000 krónum á mánuði.

Af framangreindu má ráða að flestir þeir bótaþegar, sem á annað borð fá grunnlífeyri, fá hann greiddan óskertan og einhverja tekjutryggingu að auki. Þannig fá um 30 þúsund lífeyrisþegar af tæplega 32 þúsund bótaþegum greiddan óskertan grunnlífeyri auk þess sem 27 þúsund lífeyrisþegar fá greidda einhverja tekjutryggingu til viðbótar grunnlífeyri. Flestir lífeyrisþegar, sem á annað borð eru skjólstæðingar Tryggingastofnunar, njóta því grunnbóta lífeyristrygginga, þ.e.a.s. grunnlífeyris og tekjutryggingar. Athugun á greiðslu uppbóta sýnir að af 32 þúsund bótaþegum fá 10 þúsund lífeyrisþegar greidda heimilisuppbót og 2 þúsund lífeyrisþegar fá greidda sérstaka heimilisuppbót.

Að mati Ríkisendurskoðunar er eðlilegt að leitað verði leiða til að einfalda það bótakerfi lífeyristrygginga, sem beint tengist öryrkjum og öldruðum, samkvæmt lögum um almannatryggingar nr. 117/1993 og lögum um félagslega aðstoð nr. 118/1993. Íhuga má hvort kerfi lífeyristrygginga, sem byggði eingöngu á grunnlífeyri og tekjutryggingu, myndi uppfylla þær kröfur, sem gera verður til almannatrygginga. Í þessu samhengi þarf að skilgreina skýrar hver markmið lífeyristrygginga eru en þau verða hvorki með góðu móti ráðin af lögnum sjálfum eða lögskýringagögnum, s.s. greinargerðum, sem fylgdu frumvörpum að lögum um almannatryggingar eða umræðum um þau á Alþingi. Líkur eru á því að eitt helsta markmið almannatryggingakerfisins sé að tryggja þeim einstaklingum, sem hafa rétt til lífeyris viðunandi framfærslu. Ríkisendurskoðun telur einsýnt að leggja þurfi í þá vinnu að meta hver sé framfærslugrunnur einstaklinga og sambúðarfólks við hinar ýmsu félagslegu aðstæður. Bætur lífeyristryggingakerfisins verði síðan miðaðar við þann framfærslugrunn svo og þær tekjur, sem viðkomandi bótaþegi aflar sér í gegnum lífeyrissjóðakerfið, með launaðri vinnu eða með almennum sparnaði.

Með fækkun bótaflokka er líklegt að almannatryggingakerfið yrði gegnsærra og allt vinnuferli því tengt einfaldara og fljótvirkara. Tryggingakerfið yrði með þeim hætti bæði hagkvæmara og skilvirkara. Einföldun vinnureglna er einnig líkleg til að auka á hagræðingu í stofnuninni yfirleitt.

2.6 Bótakerfi lífeyristryggingasviðs, lífeyrissjóðakerfið og skattkerfið

Almannatryggingakerfið er tekjutengt, þ.e. lífeyrisbætur taka mið af öðrum þeim tekjum er lífeyrisþegi aflar. Er þar fyrst og fremst um að ræða lífeyrissjóðstekjur en hér á landi, eins og raunar víðar í OECD ríkjum, er við lýði þriggja stöða tryggingakerfi, þ.e. almannatryggingar á vegum hins opinbera, samtryggingakerfi lífeyrissjóða og séreignasjóðir.⁸ Aðrar tekjur, sem lífeyrisþegi aflar sér að jafnaði eru almennar launatekjur og fjármagnstekjur.

Samkvæmt lögum um almannatryggingar nr. 117/1993 skerða tekjur lífeyrisþega grunnlífeyri eftir að ákveðnum árstekjum er náð og voru skerðingarmörkin um 1.100 þúsund krónur árið 1998. Til tekna í þessu sambandi reiknast þó ekki greiðslur úr lífeyrissjóðum, bætur almannatrygginga, bætur samkvæmt lögum nr. 118/1993 um félagslega aðstoð eða húsaleigubætur samkvæmt lögum nr. 100/1994. Greiðslur úr lífeyrissjóðum skerða þó tekjutryggingu og þar með heimilisuppbót hjá þeim, sem á annað borð eiga rétt á slíkum bótum eftir að ákveðnum frítekjumörkum er náð.

Lífeyrisgreiðslur samanstanda oftast en ekki af fleiri en einni tegund bóta, þ.e. grunnlífeyri, tekjutryggingu og jafnvel öðrum bótaflokkum. Eins og fram kom hér að framan skerða tekjur úr lífeyrissjóðum ekki grunnlífeyri. Hins vegar skerða greiðslur úr lífeyrissjóðum, sem og allar aðrar tekjur, tekjutryggingu eftir að ákveðnu frítekjumarki er náð. Þetta frítekjumark er þó hærra fyrir lífeyrissjóðstekjur en

⁸ Skýrsla forsætisráðherra um stöðu eldri borgara, héraendis og erlendis. 122 lögjafarþing 1997-1998.

aðrar tekjur við útreikning á tekjutryggingu og heimilis-uppbót. Í töflu 14 kemur fram hvernig lífeyrissjóðstekjur einar og sér skerða fyrrnefndar bætur.

Tafla 14 Einstaklingur með lífeyrissjóðstekjur eingöngu

Lífeyrissj.-tekjur	Grunn-lífeyrir	Tekju-trygging	Heimilis-uppbót	Sérstök Heimilisu.	Tekjur Samtals	Skattar	Ráðstöf.-tekjur
0	15.123	27.824	13.304	6.507	62.758	1.128	61.630
10.000	15.123	27.824	13.304	0	66.251	2.491	63.760
20.000	15.123	27.824	13.304	0	76.251	6.393	69.858
28.330	15.123	27.824	13.304	0	84.581	9.644	74.937
30.000	15.123	27.472	13.136	0	85.731	10.092	75.639
40.000	15.123	22.972	10.984	0	89.079	11.399	77.680
50.000	15.123	18.472	8.832	0	92.427	12.705	79.722
60.000	15.123	13.972	6.681	0	95.776	14.012	81.764
70.000	15.123	9.472	4.529	0	99.124	15.318	83.806
80.000	15.123	4.972	2.377	0	102.472	16.625	85.848
90.000	15.123	472	226	0	105.821	17.931	87.899
91.110	15.123	0	0	0	106.233	18.092	88.141

Miðað er við bætur TR í október 1998, skattlutfall 39,02% og persónuafslátt 23.360 krónur.

Eins og taflan sýnir falla allar bætur, aðrar en grunnlífeyrir, niður þegar lífeyrissjóðsgreiðslur ná 91.110 krónum á mánuði. Svo háar greiðslur úr lífeyrissjóðum eru ekki algengar enda hefur þorri þeirra einstaklinga, sem fær greiðslur úr lífeyrissjóðum nú, ekki greitt í lífeyrissjóð nema hluta starfsæfi sinnar. Greiðslur úr nokkrum lífeyrissjóðum geta þó verið allháar. Nefna má í því sambandi að könnun, sem Lífeyrissjóður starfsmanna ríkisins gerði á greiðslum til sjóðfélaga á árinu árinu 1997, leiddi í ljós að meðal greiðslur til þeirra sjóðfélaga, sem greitt höfðu í lífeyrissjóðinn meiri hluta starfsæfi sinnar námu um 80.000 krónum á mánuði. Greiðslur úr sjóðnum til ellilífeyrisþega í septembermánuði 1998 voru hins vegar um 62 þúsund krónur að jafnaði.

Sjóðfélagar í öðrum lífeyrissjóðum í landinu búa á hinn bóginn ekki við sömu kjör. Í skýrslu, sem Þjóðhagsstofnun tók saman að tilhlutan forsætisráðuneytisins á árinu 1998, um stöðu eldri borgara hérlendis og erlendis, kemur fram að samkvæmt skattframtölum höfðu ellilífeyrisþegar að meðaltali 323 þúsund krónur í lífeyrissjóðstekjur á árinu 1996 eða sem samsvarar 27 þúsund krónum á mánuði og höfðu

tekjurnar aukist um tæplega 19% frá árinu 1991 ef tekið væri tillit til hækkunar launavísitölu á þessu árabili. Lífeyrisþegum var skipt í 10 jafn stóra hópa eftir heildartekjum þannig að í fyrsta hópnunum voru þeir tekjulægstu og í tíunda hópnunum þeir tekjuhæstu. Námu lífeyrissjóðstekjur tekjuhæsta hópsins að jafnaði um 57 þúsund krónum á mánuði á árinu 1996 en þess lægsta um 8 þúsund krónum á mánuði. Enn fremur kom fram að vægi lífeyrissjóðstekna í heildartekjum ellilífeyrisþega hefur aukist úr 24,5% á árinu 1991 í 30,5% á árinu 1996. Það er mat skýrsluhöfunda að með sömu þróun megi vænta þess að þessar tekjur verði orðnar stærsti einstaki tekjuliður ellilífeyrisþega innan tíu ára.

Eins og fram hefur komið fær 40% ellilífeyrisþega fulla tekjutryggingu. Þetta bendir til þess að þessir sömu einstaklingar hafi undir 30 þúsund krónum í tekjur á mánuði. Ekki liggur fyrir hve lífeyrissjóðsgreiðslur eru mikill hluti þeirra tekna. Þá kom fram í töflu 14 að sá einstaklingur, sem ekkert hefur greitt í lífeyrissjóð á starfsævinni, hefur um 13 þúsund krónur minni ráðstöfunartekjur mánaðarlega en sá einstaklingur, sem greitt hefur í lífeyrissjóð nokkurn hluta starfsævi sinnar og hefur að meðaltali 27 þúsund krónur í lífeyrissjóðstekjur á mánuði. Hefur þá eingöngu verið tekið tillit tekjuskatts og útsvars en horft fram hjá öðrum sköttum og gjöldum til hins opinbera sem og tekjutengdum bótum, sem fólk getur átt rétt á úr almannatryggingakerfinu og skattkerfinu.

Þannig er kostnaður ríkissjóðs vegna lífeyristrygginga óhjákvæmilega tengdur lífeyrissjóðakerfinu vegna tekjutengingar bótanna. Breytingar á lögum um lífeyrisréttindi geta því haft bein áhrif á útgjöld ríkissjóðs vegna ellilífeyrisþega og örorkulífeyrisþega. Á árinu 1976 skipaði fjármálaráðherra nefnd til að semja tillögur um nýskipan lífeyriskerfisins. Þessi nefnd var hin síðari tveggja nefnda, sem fjármálaráðherra skipaði í þessum tilgangi. Nefndirnar undirbjuggu frumvarp um eftirlaun aldraðra, sem samþykkt var á Alþingi í desember 1979, sbr. lög nr. 97/1979, sbr. nú lög nr. 113/1994 um eftirlaun til aldraðra í stéttarfélagum. Í framhaldi af samþykkt fyrrnefndu laganna var talið nauðsynlegt að setja í lög ákvæði um skylduaðild að lífeyrissjóðum og var svo gert með lögum nr. 55/1980 um

starfskjör launafólks og skyldutryggingu lífeyrisréttinda. Tilgangur laganna var að tryggja að allir starfandi menn bæru á sama hátt kostnað af lífeyristryggingum eftir að nær öllum landsmönnum hafði verið tryggður sá lágmarksréttur til eftirlauna, sem fólst í lögnum um eftirlaun aldraðra. Markmið stjórnvalda með skylduaðild að lífeyrissjóðum hefur þannig einnig verið að draga smám saman úr útgjöldum ríkisins til þessa málaflokks.

Um mitt ár 1998 tóku gildi lög nr. 129/1997 um skyldutryggingu lífeyrislífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða. Lögin leysa af hólmi þau ákvæði eldri laga nr. 55/1980, sem varða skylduaðild að lífeyrissjóðum, auk þess sem lög nr. 91/1980 um skráningu lífeyrisréttinda og lög nr. 27/1991 um ársreikninga og endurskoðun lífeyrissjóða eru felld úr gildi. Helsta markmið hinna nýju laga er að tryggja að allir launþegar og sjálfstætt starfandi atvinnurekendur öðlist lágmarksréttindi í lífeyrissjóði með því að mæla fyrir um skylduaðild að slíkum sjóði. Í lögnum er jafnframt kveðið á um að lífeyrissjóðir skuli eiga fyrir skuldbindingum sínum og að honum beri að tryggja sjóðfélögum sínum lágmarksréttindi.

Með lögum þessum er m.a. með afdráttarlausum hætti verið að tryggja að jafnvægi eigi að vera á milli eigna og skuldbindinga lífeyrissjóða. Þannig er kveðið á um að ekki megi vera meiri en 10% munur á milli eigna og heildarskuldbindinga samkvæmt árlegri tryggingafræðilegri athugun án þess að gripið sé til nauðsynlegra breytinga á samþykktum viðkomandi sjóðs. Sama gildir ef munurinn helst meiri en 5% samfellt í fimm ár. Geta ráðstafanirnar annars vegar leitt til skerðingar á lífeyrisréttindum og hækkunar iðgjalds eða hins vegar til aukningar á lífeyrisréttindum og lækkunar iðgjalds allt eftir því hvað segir í samþykktum sjóðsins og hvernig hann stendur.

Jafnframt er ljóst að fjárhagsstaða lífeyrissjóðanna hefur veruleg áhrif á kostnað lífeyristryggingakerfis almanna-trygginga vegna tekjutengingar bótanna. Þannig draga aukin lífeyrisréttindi verulega úr kostnaði vegna bótaflokka eins og tekjutryggingar og uppbóta en skerðing lífeyrisréttinda

eykur hins vegar kostnað vegna sömu bótaflokka. Í athugasemdum við frumvarp til laga um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða, sem lagt var fram á Alþingi árið 1998, kom enda eftirfarandi fram:

*„Samhliða bættri fjárhagsstöðu lífeyrissjóða er almenn-
ingur meðvitaðri en áður um þá hagsmuni sem eru í húfi.
Frá sjónarhóli einstaklingsins er um að ræða uppsöfnun
verðmæta sem vænta má að samsvari skuldlausu íbúðar-
húsnæði við starfslok og upphaf töku ellilífeyris. Frá
sjónarhóli heildarinnar ætti þessi sparnaður að draga úr
skattheimtu og kostnaði við almannatryggingakerfið.“*

Ríkisendurskoðun kannaði hvernig tiltekna tegundir tekna skerða með mismunandi hætti grunnlífeyri, tekjutryggingu og heimilisuppbót. Í dæmunum hér á eftir í töflum 15, 16 og 17 er gert ráð fyrir því að einstaklingur hafi ýmist megin hluta tekna sinna af lífeyrissjóðssparnaði, almennum sparnaði eða launaðri vinnu. Það skal haft í huga að horft er á skattlagningu fjármagns- og lífeyrissjóðstekna á ákveðnum tímapunkti, þ.e. við töku ellilífeyris, og fyrir bragðið ekki litið til þess hvort eða hvernig þessar tekjur hafa áður verið skattlagðar. Þá hefur ekki verið litið sérstaklega til jaðarskattsáhrifa.

Í töflu 15 er gert ráð fyrir að tekjur einstaklings nemi samtals 60 þúsundum króna á mánuði og samanstandi af lífeyrissjóðstekjum annars vegar og fjármagnstekjum hins vegar.

Tafla 15 Dæmi um bætur einstaklings, skattlagning og ráðstöfunartekjur

Fjárm.- tekjur	Lífeyris- sjóðtekj.	Grunn- lífeyrir	Tekju- trygging	Heim- uppbót	Sérst.- heim.u	Tekjur alls	Fjármt.- skattur	Stað- greiðsla	Ráðstöf- unartekj.
0	60.000	15.123	13.972	6.681	0	95.776	0	14.012	81.764
10.000	50.000	15.123	16.222	7.757	0	99.102	1.000	11.407	86.694
20.000	40.000	15.123	18.472	8.832	0	102.427	2.000	8.803	91.624
30.000	30.000	15.123	20.722	9.908	0	105.753	3.000	6.199	96.554
40.000	20.000	15.123	22.972	10.984	0	109.079	4.000	3.595	101.484
50.000	10.000	15.123	25.222	12.060	0	112.405	5.000	990	106.414
60.000	0	15.123	23.374	11.176	0	109.673	4.953	0	104.720

Miðað er við bætur TR í október 1998, skatthlutfall 39,02% og persónuafslátt 23.360 krónur.

Eins og taflan sýnir leiðir lífeyrissjóðssparnaðurinn til mun minni réttinda úr almannatryggingakerfinu en annar sparnaður. Það skýrist annars vegar af því að einungis helmingur fjármagnstekna reiknast til viðmiðunartekna bótaþega. Það hefur í för með sér að tekjutrygging þess einstaklings sem hefur tekjur af almennum sparnaði verður hærri en þess einstaklings sem hefur sömu tekjur af lífeyrissjóðssparnaði. Auk þess er lagður hærri skattur á lífeyrissjóðstekjurnar en á fjármagnstekjurnar. Ráðstöfunartekjur einstaklings fara því vaxandi eftir því sem fjármagnstekjur verða hærri hlutfall af heildartekjum hans.

Í töflu 16 er gerð grein fyrir því hvernig bætur, skattlagning og ráðstöfunartekjur einstaklings með heildartekjur að upphæð 100 þúsund krónur á mánuði breytast eftir því hvernig tekjurnar eru samansettar.

Tafla 16 Dæmi um bætur einstaklings, skattlagning og ráðstöfunartekjur

Fjárm- tekjur	Lífeyri ssjóðst	Launa- tekjur	Grunn- lífeyrir	Tekju- trygg.	Heimilis- uppbót	Sér h.	Tekjur Fjármt. alls	Fjármt. skattur	Stað- greiðsla	Ráðst.- tekjur
0	10.000	90.000	15.123	0	0	0	115.123	0	21.561	93.562
10.000	10.000	80.000	15.123	0	0	0	115.123	1.000	17.659	96.464
20.000	10.000	70.000	15.123	472	226	0	115.820	2.000	14.029	99.791
30.000	10.000	60.000	15.123	2.722	1.301	0	119.146	3.000	11.425	104.721
40.000	10.000	50.000	15.123	4.972	2.377	0	122.472	4.000	8.821	109.651
50.000	10.000	40.000	15.123	7.222	3.453	0	125.798	5.000	6.216	114.581
60.000	10.000	30.000	15.123	9.472	4.529	0	129.124	6.000	3.612	119.512
70.000	10.000	20.000	15.123	11.722	5.605	0	132.449	7.000	1.008	124.442
80.000	10.000	10.000	15.123	13.972	6.681	0	135.775	7.580	0	128.195
90.000	10.000	0	15.123	16.222	7.756	0	139.101	7.895	0	131.206

Miðað er við bætur TR í október 1998, skatthlutfall 39,02% og persónuafslátt 23.360 krónur.

Í þessu dæmi er gert ráð fyrir því að einstaklingur hafi að jafnaði 10 þúsund króna lífeyrissjóðstekjur á mánuði. Aðrar tekjur hans samanstanda annars vegar af launatekjum en hins vegar af fjármagnstekjum alls að fjárhæð 90 þúsund krónur á mánuði. Eins og í dæminu hér á undan er verulegur munur á ráðstöfunartekjum einstaklings eftir því hvernig tekjur hans eru samsettar. Liggur munurinn jafnt í mismunandi greiðslum úr almannatryggingakerfinu sem og breytilegri skattlagningu teknanna en fjármagnstekjur skerða

bótarétt minna en almennar launatekjur auk þess sem þær bera lægri skatt.

Í töflu 17 er gert ráð fyrir því að einstaklingur hafi að jafnaði 10 þúsund krónur á mánuði í fjármagnstekjur en aðrar tekjur hans samanstandi af lífeyrisjóðstekjum annars vegar en almennum launatekjum hins vegar samtals að fjárhæð 90 þúsund krónur á mánuði. Hér er því um sama dæmið að ræða og fram kemur í töflu 16 nema að fjármagnstekjum hefur verið skipt út fyrir lífeyrissjóðstekjur.

Tafla 17 Dæmi um bætur einstaklings, skattlagning og ráðstöfunartekjur

Fjárm.- tekjur	Lífeyri ssjóðst	Launa- tekjur	Grunn- lífeyrir	Tekju- trygging	Heimilis- uppbót	Sér .h.	Tekjur alls	Fjárm.- tekjus.	Stað- greiðsla	Ráðst.- tekjur
10.000	0	90.000	13.937	0	0	0	113.937	1.000	17.196	95.741
10.000	10.000	80.000	15.123	0	0	0	115.123	1.000	17.659	96.464
10.000	20.000	70.000	15.123	0	0	0	115.123	1.000	17.659	96.464
10.000	30.000	60.000	15.123	0	0	0	115.123	1.000	17.659	96.464
10.000	40.000	50.000	15.123	0	0	0	115.123	1.000	17.659	96.464
10.000	50.000	40.000	15.123	0	0	0	115.123	1.000	17.659	96.464
10.000	60.000	30.000	15.123	0	0	0	115.123	1.000	17.659	96.464
10.000	70.000	20.000	15.123	0	0	0	115.123	1.000	17.659	96.464
10.000	80.000	10.000	15.123	0	0	0	115.123	1.000	17.659	96.464
10.000	90.000	0	15.123	0	0	0	115.123	1.000	17.659	96.464

Í þessu dæmi eru ráðstöfunartekjur einstaklings nær óbreyttar, þ.e. greiðslur úr almannatryggingakerfinu eru þær sömu í því nær öllum tilvikum og sama gildir um opinber gjöld. Skýrist það af því að lífeyrisjóðstekjur umfram liðlega 9.000 krónur á mánuði skerða tekju-tryggingu, heimilisuppbót og sérstaka heimilisuppbót með sama hætti og almennar launatekjur auk þess sem þær skattleggjast eins.

Dæmin hér að framan sýna að bætur almannatryggingakerfisins fara eftir því hvernig eignamyndum lífeyrisþega var háttað, þ.e. hvort sparnaðurinn var í formi lífeyrisréttinda eða eignamyndunar, sem gefur af sér fjármagnstekjur. Þá fara ráðstöfunartekjur lífeyrisþega ekki síður eftir því hvernig tekjur þeirra eru samsettar eins og skattalöggjöfin er uppbyggð. Í þessu sambandi má nefna að

í þingsályktunartillögu⁹, sem lögð var fram á Alþingi árið 1999, er bent á þörf á úttekt á framtíðarstöðu og þýðingu almannatryggingakerfisins. Flutningsmenn tillögunnar telja mikilvægt að réttur fólks til greiðslna úr almannatryggingakerfinu sé ekki skertur á jafn ranglátan hátt og nú er gert að þeirra mati. Einstaklingum, sem greitt hafa í lífeyrissjóð mikinn hluta starfsæfi sinnar, sé í raun refsað fyrir fyrirhyggjuna með lægri greiðslum úr almannatryggingakerfinu. Í því sambandi er bent á að með sköttum greiði allir ákveðið iðgjald, sem samkvæmt anda laga um almannatryggingar skapi rétt til óskerts grunnlífeyris.

Megin einkenni bótakerfis lífeyristrygginga er að þeir, sem eru tryggðir samkvæmt almannatryggingalöggjöfinni eiga rétt á tilteknum bótum að uppfylltum öðrum skilyrðum laganna, s.s. hvað varðar heimilisfesti hérlendis, aldur, örorku og tekjur viðkomandi. Ef lagt verður í þá vinnu að endurskoða bótakerfi lífeyristrygginga er nauðsynlegt að skoða þær reglur bótakerfis lífeyristrygginga sem fela í sér að gerður er greinarmunur á uppruna tekna við ákvörðun bótaréttar þar sem ljóst er að reglur þessar fela í sér mismunun. Æskilegt er að einu gildi fyrir lífeyrisþega af hvaða stofni tekjur hans eru þegar réttur til tekjutengdra bóta lífeyristrygginga er ákvarðaður. Enn fremur er rétt að leggja áherslu á nauðsyn þess að samhliða endurskoðun bótakerfis lífeyristrygginga verði horft á samspil þess, lífeyrissjóðakerfisins og skattkerfisins og skýr stefna mörkuð til langs tíma í þessum efnum.

⁹ Þingskjal 807 - 497. mál. 123. löggafarþing 1998-99.

3 Upplýsingagjöf um bætur lífeyris-tryggingasviðs

3.1 Upplýsingaskylda Tryggingastofnunar ríkisins

Í lokamálgrein 9. gr. laga nr. 117/1993 um almannatryggingar segir:

„Tryggingastofnunin skal kynna almenningi rétt sinn til bóta með upplýsingastarfsemi.“

Þá er í 47. gr. sömu laga fjallað um sérstaka skyldu starfsmanna Tryggingastofnunar til að kynna einstaklingi, þ.e. umsækjanda og bótaþega ýtrasta rétt sinn, en þar segir:

„Starfsfólk Tryggingastofnunar og umboðsmenn hennar skulu kynna sér til hlítar aðstæður umsækjenda og bótaþega og gera þeim grein fyrir ýtrasta rétti þeirra samkvæmt lögum þessum, reglugerðum og starfsreglum stofnunarinnar.“

Almannatryggingalöggjöfin gerir þannig skýran greinarmun á skyldu Tryggingastofnunar ríkisins til að kynna almenningi rétt sinn til bóta og skyldu hennar til að kynna einstaklingi, sem sótt hefur um bætur, rétt sinn.

Í 7. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 er fjallað um leiðbeingarskyldu stjórnvalds gagnvart þeim, sem til þess leitar og hljóðar ákvæðið svo:

„Stjórnvald skal veita þeim er til þess leita nauðsynlega aðstoð og leiðbeiningar varðandi þau mál sem snerta starfssvið þess.

Berist stjórnvaldi skriflegt erindi, sem ekki snertir starfssvið þess, ber því að framsenda erindið á réttan stað svo fljótt sem unnt er.“

Í athugasemdum með frumvarpi til stjórn­sýslulaga kemur fram að stjórnvaldi sé skylt að leiðbeina og aðstoða þá, sem til þess leita um málefni, sem eru á starfssviði þess. Hægt sé að veita upplýsingar bæði skriflega og munnlega. Upplýsingarnar geti verið almennar, t.d. í formi auglýsinga eða sérstakra bæklinga. Ávallt þurfi þó að gefa aðilum einstaklingsbundnar leiðbeiningar sé eftir þeim leitað. Þannig ber að veita leiðbeiningar um hvaða réttarreglur gilda á viðkomandi sviði, hvernig meðferð mála er háttað, hvaða gögn aðila ber að leggja fram, hversu langan tíma það tekur venjulega að afgreiða mál o.s.frv. Þannig ber að leiðbeina og aðstoða menn við að fylla út eyðublöð sé um þau að ræða.

Jafnframt má benda á 14. gr. laga nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins en þar er m.a. mælt fyrir um að starfsmenn ríkisins skuli leiðbeina þeim, sem til þeirra leita og veita þeim nauðsynlega aðstoð og leiðbeiningar. Ákvæðið á sér hliðstæðu í 7. gr. stjórn­sýslulaga eins og fram kemur í athugasemdum með frumvarpi til laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Ákvæðið leggur skyldur á sérhvern ríkisstarfsmann að aðstoða þá, sem til hans leita eftir fremsta megni. Form leiðbeininga verður að fara eftir aðstæðum hverju sinni, en algengast mun vera að veita munnlegar leiðbeiningar þótt eftir atvikum geti talist rétt að gefa upplýsingar skriflega. Hversu víðtæk leiðbeiningarskyldan er fer eftir atvikum hverju sinni en takmarkast þó við svið stofnunar, sem starfsmaður starfar hjá. Ef málefni heyrir ekki undir starfsmann eða ef starfsmaður getur af einhverjum ástæðum ekki liðsinnt þeim, sem leitar til hans, ber honum að leiðbeina honum um hvert hann skuli leita með erindi sitt. Leiðbeiningarskyldan takmarkast þó ávallt

við þær upplýsingar, sem starfsmaður býr yfir eða getur aflað sér með aðgengilegum hætti.

Samkvæmt framangreindum ákvæðum laga um almannatryggingar, stjórnsýslulaga og laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins hvílir rík upplýsinga- og leiðbeiningarskylda á Tryggingastofnun ríkisins. Tryggingalöggjöfin er auk þess afar flókin og umfangsmikil, bótaflokkar margir og bótagrundvöllur mismunandi. Stofnunin þarf því að leggja sig sérstaklega fram við að gera kerfi almannatrygginga aðgengilegt fyrir hinn almenna skjólstæðing. Þá er ekki síður mikilvægt hvernig stofnunin stendur að því að kynna einstaklingi, sem sótt hefur um bætur, rétt sinn.

3.2 Upplýsingar til skjólstæðinga lífeyristryggingasviðs

Skjólstæðingar lífeyristryggingasviðs eru fyrst og fremst aldraðir og öryrkjar en auk þess þurfa aðrir þeir, sem rétt eiga á aðstoð, s.s. vegna umönnunar langveikra og fatlaðra barna, við framfærslu barna, vegna fæðingaorlofs eða við fráfall maka, á upplýsingagjöf og leiðbeiningum að halda.

Upplýsingagjöf til skjólstæðinga lífeyristryggingasviðs er af tvennum toga, þ.e.a.s. munnleg og skrifleg. Eru upplýsingar annars vegar veittar af deild kynningarmála, sem m.a. hefur með höndum bæklingagerð, fjölmiðlatengsl, skipulagningu funda og námskeiða og hins vegar af starfsfólki lífeyristryggingasviðs, sem annast upplýsingagjöf og leiðbeiningar um þær bætur sem einstaklingar geta átt rétt á samkvæmt lögum um almannatryggingar og eða haft heimild til samkvæmt lögum um félagslega aðstoð.

3.2.1 Kynningarmál

Hjá Tryggingastofnun ríkisins er starfandi deild kynningarmála. Hlutverk deildarinnar er að stunda almannatengsl og upplýsingamiðlun um almannatryggingalögin, bótarétt og önnur málefni stofnunarinnar. Þessu hlutverki er sinnt með

upplýsingamiðlun til fjölmiðla, útgáfu blaða og upplýsingabæklinga auk upplýsingamiðlunar til starfsfólks, heilbrigðisstétta, samtaka sjúklinga og aldraðra, viðskiptavina Tryggingastofnunar og almennings.¹⁰

Hjá deild kynningarmála eru útbúnir þeir bæklingar, sem stofnunin gefur út. Þessir bæklingar liggja frammi á stofnuninni sjálfri, á heilsugæslustöðvum, sjúkrahúsum, dvalar- og hjúkrunarheimilum og öðrum sjúkrastofnunum, hjá sérfræðingum, sjúkraþjálfurum, í lyfjaafgreiðslum og hjá öllum umboðsmönnum almannatrygginga víðs vegar um landið. Bæklingar stofnunarinnar eru þannig aðgengilegir hverjum þeim, er vilja nálgast þá.

Bæklingar þeir, sem snúa að bótum lífeyristryggingasviðs, eru átta og fjalla um ellilífeyri, örorkubætur, bifreiðahlunnindi hreyfihamlaðra, stuðning við fötluð og langveik börn, stuðning vegna andláts, greiðslur vegna framfærslu barna og greiðslur í fæðingarorlofi. Bæklingarnir eru misjafnlega ítarlegir en almennt má segja að leitast sé við að koma upplýsingum á framfæri á tiltölulega auðlesnu máli. Meðal þess, sem gerð er grein fyrir, er hverjir eiga rétt til bóta, hvaða bótaflokkar standa þeim til boða, sem rétt hafa til bóta, hvernig staðið er að umsóknum um bætur og hvernig umsóknir eru metnar. Auk þess er þar að finna nokkur orð um Tryggingastofnun ríkisins. eru bæklingarnir uppfærðir reglulega.

Þeir bæklingar, sem varða einna mest það efni, sem til umfjöllunar er í þessari skýrslu, eru bæklingur um ellilífeyri og bæklingur um örorkubætur.

Bæklingur um ellilífeyrir er stutt ágríp um rétt einstaklinga til ellilífeyris, hvernig grunnlífeyrir skerðist, rétt til annarra bóta en grunnlífeyris, s.s. tekjutryggingar, heimilisuppbótar, sérstakar heimilisuppbótar og uppbóta á lífeyri. Auk þess er fjallað um aðra þá aðstoð, sem þeim stendur til boða, sem rétt hafa til ellilífeyris s.s. til endurgreiðslu á lyfjum, læknishjálp og lyfjakostnaði. Þá er fjallað um hvernig

¹⁰ Tryggingastofnun ríkisins. Stefnumótun 1994/1995. Skipulag.

staðið skuli að umsóknum um bætur. Að mati Ríkisendurskoðunar skortir nokkuð á að í bæklingnum sé á auðskiljanlegan og aðgengilegan hátt gerð grein fyrir hvernig tekjur lífeyrisþega, eins og lífeyrissjóðstekjur, fjármagnstekjur og launatekjur, hafa áhrif á bótarétt þeirra.

Bæklingur um örorkubætur, sem er samheiti fyrir örorkulífeyri, örorkustyrk og endurhæfingarlífeyri, er töluvert ítarlegri. Bæklingurinn hefst á úrdrætti á auðlesnu máli þar sem á mjög einfaldaðan hátt er greint frá tegundum bóta, hvernig sótt skuli um bætur og aðra aðstoð. Þá er stutt greinargerð um hvernig umsókn gengur fyrir sig og stutt ágríp af hverri tegund bóta fyrir sig.

Örorkumat samkvæmt almannatryggingalöggjöfinni er tvenns konar. Metin er almenn örorka samkvæmt lífeyristryggingum en læknisfræðileg örorka á grundvelli slystrygginga. Fram til þessa hefur mat á almennri örorku lífeyristrygginga verið bundið við ákveðna læknisfræðilega, félagslega og landfræðilega þætti lögum samkvæmt. Voru ákvæði almannatryggingalaganna um örorkulífeyri og örorkustyrk nokkuð óskýr og ómarkviss, þar sem þau veittu mjög óljósa vísbendingu um hvernig hin almenna örorka skyldi metin.¹¹ Með gildistöku laga nr. 62/1999 þann 1. september 1999 er mat á almennri örorku hins vegar alfarið læknisfræðilegt. Á grundvelli laganna var sett reglugerð nr. 379/1999 um örorkumat, þar sem fram kemur að tryggingayfirlæknir meti örorku þeirra, sem sækja um örorkubætur frá Tryggingastofnun ríkisins, samkvæmt staðli, sem byggður er á læknisfræðilega viðurkenndum sjúkdómum eða fötlun. Staðallinn, sem fylgir reglugerðinni, lítur til þeirra þátta, sem segja til um vinnufærni til almennra starfa. Að auki er gert ráð fyrir að umsækjandi örorkulífeyris svari spurningalista tengdu örorkumatinu. Stefnt er að því að staðalinn og spurningalistinn verði aðgengilegir á heimasíðu Tryggingastofnunar ríkisins.

Upplýsingabæklingur um örorkubætur, sem áður var vikið af, tekur mið af eldra ákvæði almannatryggingalöggjafar-

¹¹ Læknadeild Tryggingastofnunar ríkisins; stjórnsluendurskoðun; Ríkisendurskoðun 1997.

innar um mat á almennri örorku lífeyristrygginga. Því er í smíðum nýr bæklingur um sama efni, sem tekur mið af hinum nýju ákvæðum almannatryggingalöggjafarinnar. Ríkisendurskoðun telur æskilegt að í þeim bæklingi verði gerð grein fyrir þeim grundvallarmun, sem er á hinum ýmsu tegundum örorku, t.d. almennri örorku, læknisfræðilegri örorku og miska og fjárhagslegri örorku samkvæmt skaðabótalögum og hvaða verklagslegum sé fylgt við örorkumat. Slíkt yrði tvímælalaust til bóta fyrir skjólstæðinga Tryggingastofnunar ríkisins.

Deild kynningarmála annast útgáfu og uppfærslu handbókar stofnunarinnar. Bókin hefur að geyma almennar vinnureglur stofnunarinnar og lögin, sem hún starfar eftir. Handbókin er einkum ætluð starfsfólki Tryggingastofnunar og öðru fagfólki og er nánar um hana fjallað síðar í þessum kafla. Deildin hefur auk þess gert sérstaka vefsíðu fyrir Tryggingastofnun ríkisins og annast uppfærslu hennar.¹² Þar er að finna handbók stofnunarinnar, upplýsingar um Hjálpartækjamiðstöðina, nýjustu breytingar á almannatryggingalöggjöfinni auk tengingar við aðra aðila, s.s. systurstofnanir erlendis og hagsmunasamtök innanlands og utan. Vefsíða stofnunarinnar er afar aðgengileg en athygli vekur að þar koma þó ekki fram upplýsingar um þá bæklinga, sem gefnir hafa verið út af stofnuninni.

Hin ýmsu samtök bótaþega snúa sér gjarnan til deildar kynningarmála með beiðni um að ritaðar séu greinar í blöð, sem gefin eru út af viðkomandi samtökum. Enn fremur fara þessi samtök sem og starfsmannafélög og skólar þess á leit við deildina að hún komi og flytji erindi um hin ýmsu mál, sem tengjast almannatryggingum. Þessum beiðnum hefur þótt skylt að verða við sökum lögbundinnar upplýsingaskyldu stofnunarinnar. Að mati deildar kynningarmála ætti kynning af þessu tagi þó í meira mæli að vera að frumkvæði stofnunarinnar sjálfrar. Taka má undir þá skoðun að víðtækari upplýsingagjöf um almannatryggingakerfið sé æskileg.

¹² www.tr.is

3.2.2 Lífeyristryggingasvið

Í stefnumótum Tryggingastofnunar ríkisins 1994/1995 kemur fram að hlutverk lífeyristryggingasviðs sé að annast þann þátt almannatrygginga er nefnast lífeyristryggingar. Eitt af meginmarkmiðum sviðsins er eftirfarandi:

„Að veita viðskiptavinum deildarinnar fyrsta flokks þjónustu og vinna stöðugt að því að bæta gæði þjónustunnar til hagsbóta fyrir viðskiptavini, einkum hvað varðar tímasetningar, persónulega ráðgjöf og jákvætt viðmót.“

Sú starfsemi lífeyristryggingasviðs er varðar umsóknir, úrskurð og afgreiðslu bóta er skipt eftir bótaflokkum í fjölskyldumál, öldrunarmál og örorkumál. Umfang þess starfs, sem þar er unnið, sést best á eftirfarandi töflu:

Tafla 18 Bótaflokkar lífeyristryggingasviðs

Fjölskyldumál	Öldrunarmál	Örorkumál
Umönnunargreiðslur v/ barna	Ellilífeyrir	Örorkulífeyrir
Makabætur	Tekjutrygging	Örorkustyrkur
Barnalífeyrir	Heimilisuppbót	Endurhæfingarlífeyrir
Mæðralaun/feðralaun	Sérstök heimilisuppbót	Tekjutrygging
Dánarbætur	Uppbót á lífeyri	Heimilisuppbót
Ekkjúlífeyrir	Vasapeningar	Sérstök heimilisuppbót
Greiðslur í fæðingarorlofi	Bifreiðahlunnindi	Uppbót á lífeyri
Fæðingarstyrkur/-dagpeningar	Ýmis hlunnindi lífeyrisþega	Vasapeningar
Meðlag (milliganga TR)	Stofnanþjónusta aldraðra	Bifreiðahlunnindi
	Andlát lífeyrisþega	Ýmis hlunnindi lífeyrisþega
		Andlát lífeyrisþega

Eðli málsins samkvæmt snýr upplýsingagjöf lífeyristryggingasviðs einkum að bótum elli- og örorkulífeyrisþega en talsverður tími fer einnig í upplýsingar um fjölskyldumál ýmis konar. Upplýsingagjöfin varðar einkum rétt umsækjanda til tiltekinna bóta, hversu miklum bótum þeir eigi rétt á, þ.e.a.s. hvaða skerðingaákvæði gilda um

bótaflokkinn, hvernig sótt er um bæturnar, hvaða bótum öðrum umsækjandi kunni að eiga rétt á, hvað rétt sé að benda umsækjanda á og loks hvenær réttur til bóta fellur niður.

Nýtt skipurit fyrir starfsemi Tryggingastofnunar tók gildi í apríl 1999. Skipuritið er grundvallað á tillögum starfshóps, sem skipaður var af heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra í lok árs 1996 og skoða átti innra skipulag stofnunarinnar. Með tillögum sínum lagði nefndin til að hefðbundið hlutverk stofnunarinnar breyttist úr afgreiðslu- og afhendingarstofnun í frumkvæðisstofnun, þ.e. að stofnunin yrði ábyrgari og skilvirkari í störfum sínum auk þess að sýna frumkvæði byggðu á þekkingu á viðfangsefninu. Undir núverandi stjórnskipulagi er starfsemi Tryggingastofnunar skipt í fjögur megin svið; lífeyristryggingasvið, sjúkratryggingasvið, lækna-svið og þjónustusvið auk þess sem endurskoðun, starfsmannþjónusta og hagsýsla eru sérstök svið og heyra beint undir forstjóra stofnunarinnar. Með skipulagsbreytingum þessum eru afgreiðslumál stofnunarinnar, þ.á.m. þjónusta og samskipti við skjólstæðinga hennar, flutt til þjónustusviðs. Upplýsingagjöf lífeyristryggingasviðs hefur því minnkað til muna en er þó enn umtalsverður hluti af starfsemi þess.

Skjólstæðingar Tryggingastofnunar ríkisins þurfa að sækja rétt sinn til bóta. Hlutverk stofnunarinnar er því að upplýsa þá um þær bætur, sem þeir kunna að eiga rétt á. Til að fullnægja þeirri skyldu sinni sendir stofnunin öllum einstaklingum, sem verða 67 ára, staðlað bréf þar sem bent er á þau réttindi, sem menn öðlast við þann aldur. Enn fremur fær viðkomandi sent umsóknareyðublað, starfsloka-vottorð, bækling um ellilífeyri ásamt helstu viðmiðunartölum og skerðingarskilyrðum. Aldraðir eiga þannig að hafa öll þau gögn við höndina, sem nauðsynleg eru til að sækja um ellilífeyri og upplýsingar um hvaða gögnum beri að skila með umsókninni. Aftur á móti er umsókn öryrkja um örorkumat og örorkubætur að jafnaði sendar af lækni viðkomandi ásamt læknisvottorði vegna umsóknar um örorkubætur. Í framkvæmd fellur það í hlut lækna-stéttarinnar að upplýsa öryrkja um rétt þeirra til bóta með aðstoð þeirra bæklinga, sem gefnir hafa verið út af Tryggingastofnun.

Að fenginni umsókn um ellilífeyri ákvarðar lífeyris-tryggingasvið bótarétt ellilífeyrisþega á grundvelli tryggingalöggjafarinnar. Umsækjanda er að því loknu sent bréf um úrskurð bótaréttar og honum gert kleift að koma með athugasemdir og/eða leiðréttingar við matið. Örorka, sem metin er á grundvelli lífeyristrygginga, er hins vegar ákvörðuð af læknadeild. Læknadeild gerir umsækjendum um örorkumat viðvart um leið og mat á örorku liggur fyrir auk þess sem lífeyristryggingasvið fær upplýsingar varðandi matið. Umsækjanda er því næst sent bréf um úrskurð bótaréttar á sama hátt og umsækjendum um ellilífeyri þar sem honum er gefinn kostur á að kæra ákvörðun örorkumatsins til tryggingaráðs innan ákveðins frests.

Athygli vekur að í þeim úrskurði, sem birtur er umsækjanda, er ekki getið um á hvaða forsendum matið byggist. Í V. kafla stjórnisýslulaga, sem fjallar um birtingu ákvörðunar, rökstuðning o.fl., er kveðið á um hvenær veita skuli rökstuðning fyrir ákvörðun stjórnvalds. Þar segir í 21. gr.:

"Aðili máls getur krafist þess að stjórnvald rökstyðji ákvörðun sína skriflega hafi slíkur rökstuðningur ekki fylgt ákvörðuninni þegar hún var tilkynnt."

Af framangreindu lagaákvæði má álykta að góð stjórnisýsla felist í því að nægilegur rökstuðningur fylgi þeirri ákvörðun, sem birt er aðila máls. Á það hefur skort hjá Tryggingastofnun ríkisins. Ríkisendurskoðun telur eðlilegt, með vísan til þessa, að Tryggingastofnun tíundi frekar forsendur matsins við birtingu ákvörðunar um bótarétt. Í því efni er eðlilegt að taka mið af ákvæðum 22. gr. stjórnisýslulaga, sem fjallar um efni rökstuðnings, en þar er kveðið á um að í rökstuðningi skuli vísað til þeirra réttarreglna, sem ákvörðun er byggð á, greina frá þeim meginsjónarmiðum, sem ráðandi voru við matið og rekja í stuttu máli upplýsingar um þau málsatvik, sem höfðu verulega þýðingu við úrlausn málsins. Að mati Ríkisendurskoðunar má á þann hátt koma í veg fyrir misskilning og ágreining um úrskurðaðan bótarétt, sem upp kann að koma milli umsækjanda og Tryggingastofnunar

ríkisins, þar sem umsækjanda er þegar í upphafi gert ljóst hvað lá til grundvallar ákvörðun stofnunarinnar.

Til fróðleiks í þessu sambandi má benda á dóm Héraðsdóms Reykjavíkur frá 30. júlí 1999 í máli einstaklings gegn Tryggingastofnun ríkisins.¹³ Tryggingaráð hafði með úrskurði synjað stefnanda í málinu um sjúkratryggingarábyrgð vegna langtímadvalar hans erlendis og krafðist stefnandi ógildingar á þessum úrskurði tryggingaráðs. Niðurstaða héraðsdóms var í stuttu máli á þá lund að úrskurðurinn var felldur úr gildi þar sem viðhlítandi rökstuðningur fyrir synjuninni kom ekki fram í honum og því hafi niðurlagsákvæði 21. gr. stjórnarsýslulaga ekki verið virt. Í dómnum er sérstaklega tekið fram að rökstuðningur hafi verið þeim mun nauðsynlegri í málinu þar sem hér hafi verið um að ræða mjög íþyngjandi ákvörðun fyrir stefnanda. Auk þeirrar niðurstöðu dómsins að í hinn umdeilda úrskurð hafi skort skýrleika og rökstuðning kemur fram að stefnanda hafi ekki verið gefinn kostur á andmælum í samræmi við 13. gr., sbr. 30 gr. stjórnarsýslulaga og að ekki sé ljóst hvort farið hafi verið eftir rannsóknareglunni, sbr. 10 gr. stjórnarsýslulaga. Með tilliti til þess, sem að ofan er rakið, þótti héraðsdómi óhjákvæmilegt að ógilda hinn umdeilda úrskurð tryggingaráðs vegna þeirra formgalla, sem hann var haldinn, er voru þess eðlis að engan veginn var fullnægt þeim skilyrðum sem kveðið er á um varðandi meðferð og afgreiðslu kærumála í stjórnarsýslulögum nr. 37/1993. Þó svo að umræddur dómur hafi ekki snúist um meðferð og afgreiðslu lífeyrisbóta heldur um sjúkratryggingar verður ýmislegt af honum ráðið um almennt gildi þess að vanda til rökstuðnings við afgreiðslu mála hjá opinberum stofnunum.

3.2.3 Mat á upplýsingagjöf til skjólstæðinga

Í 4. mgr. 47 gr. laga nr. 117/1993 um almannatryggingar segir að starfsfólk stofnunarinnar og umboðsmenn hennar skuli kynna sér til hlítar aðstæður umsækjanda og bótaþega og gera þeim grein fyrir ýtrasta rétti sínum samkvæmt lögum um almannatryggingar, reglugerðum og starfsreglum

¹³ Mál nr. E-4077/1999 John Sigurðsson gegn Tryggingastofnun ríkisins.

stofnunarinnar. Í athugun Ríkisendurskoðunar á greiðslum til skjólstæðinga hennar, sem fjallað er um í 4. kafla skýrslunnar komu fram ýmis atriði, sem bentu til þess að bótaþegar fengu ekki allar þær bætur, sem þeir virtust eiga rétt á samkvæmt lögum. Í þessu sambandi ber að hafa það í huga að skjólstæðingar þurfa að sækja rétt sinn til Tryggingastofnunar. Ástæður þess að þeir hafa ekki sótt um þær bætur, sem þeir eiga e.t.v. rétt á geta verið ýmsar, m.a. að þeir hafi ekki verið upplýstir nægilega vel um rétt sinn.

Ríkisendurskoðun leitaði eftir skoðun Félags eldri borgara og Öryrkjabandalags Íslands á því hvernig Tryggingastofnun sinni upplýsingaskyldu sinni gagnvart elli- og örorkulífeyrisþegum. Samskipti þessara tveggja hagsmunasamtaka og Tryggingastofnunar eru eðli málsins samkvæmt mikil. Má nefna sem dæmi að starfandi eru samstarfsnefndir stofnunarinnar og Félags eldri borgara og Landssambands aldraðra annars vegar og Öryrkjabandalagsins hins vegar, sem hafa það hlutverk með höndum að fara yfir þau mál, sem betur mega fara. Hagsmunasamtök á borð við þau, sem hér hafa verið nefnd, ættu því að vera í stakk búin til að meta gæði þeirrar upplýsingaþjónustu, sem veitt er á sviði lífeyristrygginga. Ríkisendurskoðun leggur á það áherslu að bæði þessi samtök töldu lífeyristryggingasvið Tryggingastofnunar veita góða þjónustu innan þeirra marka er rammi laganna setti þeim.

Bæði samtökin veita skjólstæðingum sínum ráðgjöf á sviði almannatrygginga. Félag eldri borgara hefur vikulega fastan viðtalstíma fyrir þá, sem þurfa á ráðgjöf að halda vegna mála tengdum almannatryggingum. Öryrkjabandalagið hefur ekki slíka fasta viðtalstíma en skjólstæðingum þess er veitt aðstoð í þessu skyni ef á þarf að halda.

Orsakir þess hve mikla aðstoð hagsmunasamtök þessi þurfa að veita félögum sínum á sviði almannatrygginga eru eflaust margar. Fyrst er til að taka að kerfi almannatrygginga er flókið og umfangsmikið og því vandasamt að setja fram upplýsingar á skýran og aðgengilegan hátt. Nefna má í þessu sambandi að Félag eldri borgara taldi bækling stofnunarinnar um ellilífeyri óskýran. Bæklingurinn væri

torlesinn og í hann vantaði fjárhæðir bóta og tekjumörk. Skýrari og aðgengilegri bæklingur um ellilífeyri myndi án efa minnka þörf aldraðra á sérstakri aðstoð og leiðbeiningum. Öryrkjabandalagið taldi hins vegar bæklinginn um örorkubætur skýran og léttlesinn, enda unnin í samvinnu við bandalagið og Landssamtökin Þroskahjálp. Á hitt ber að líta að örorkumál eru mun flóknari en öldrunarmál. Þá má rekja hluta af þeim vandamálum, sem upp koma, til skorts á skýrum upplýsingum um forsendur bótaréttar lífeyrisþega, s.s. hvaða verklagsreglum var fylgt við ákvörðun bótaréttar og á hvaða gögnum ákvörðunin byggðist. Eins og bent var á fyrr í þessum kafla myndi greinargóður rökstuðningur við birtingu ákvörðunar um bótarétt eflaust vera til bóta. Enn fremur skýrir skortur á miðlægri upplýsingagjöf innan Tryggingastofnunar þörf skjólstæðinga hennar fyrir utanaðkomandi aðstoð. Skipulag á starfsemi og húsnæði stofnunarinnar var til skamms tíma afar óaðgengilegt fyrir skjólstæðinga hennar og þeir hafa ekki átt þess kost að geta nálgast upplýsingar um sinn rétt á einum stað.

Afgreiðsla stofnunarinnar hefur nú verið endurskipulögð. Komið hefur verið á þjónustumiðstöð, sem annast mun alla þjónustu við skjólstæðinga stofnunarinnar. Eiga þeir þar aðgang að ákveðnum þjónustufulltrúum, sem eiga að geta gefið allar almennar upplýsingar varðandi bótarétt og fjárhæðir. Sérhæfðum fyrirspurnum verður hins vegar vísað áfram til sérfræðinga á viðkomandi sviðum. Áfram verður hægt að leita upplýsinga beint hjá stofnuninni og væntanlega í flestum tilvikum fá einkaviðtöl hjá félagsráðgjöfum, iðjuþjálfum og öðru fagfólki í framhaldi af því. Þjónustumiðstöðin er þegar að einhverju marki komin í gagnid. Er ekki að efa að þjónustumiðstöð af þessu tagi verður til verulegra bóta fyrir þá fjölmörgu, sem þurfa að afla upplýsinga hjá stofnuninni ýmist fyrir sjálfa sig eða aðra.

Í ljósi þess hve flókið og umfangsmikið bótakerfi almanna-trygginga er verður að gera þær kröfur til Tryggingastofnunar ríkisins að hún sinni upplýsingahlutverki sínu á sérlega vandaðan og greinargóðan hátt. Kerfið tekur til margra tegunda bóta þar sem skilyrði og bótagrundvöllur er mismunandi og erfitt getur verið að greina á milli hinna flóknu reglna og skilyrða sem eiga við í hverju tilviki fyrir

sig. Stofnunin þarf því nú og í framtíðinni að leggja á það áherslu að uppfylla þá ríku upplýsinga- og leiðbeininga-skyldu, sem á henni hvílir og þar með standa undir þeim kröfum, sem til hennar eru gerðar.

3.3 Upplýsingar gagnvart fagfólki

Heilbrigðisstarfsfólk, s.s. lækna, hjúkrunarfræðingar og félagsráðgjafar, veita að öllu jöfnu fyrstu upplýsingar um hugsanlegan bótarétt sjúklinga eða aðra aðstoð, sem grundvallast á almannatryggingakerfinu. Hjá Tryggingastofnun hefur verið talið að misbrestur sé á því að fagfólk, yfirleitt lækna, séu nógu vel upplýstir um rétt sjúklinga. Fyrir komi að sjúklingar telji sig eiga rétt til bóta samkvæmt upplýsingum frá lækni sínum þegar enginn bótaréttur er fyrir hendi. Jafnframt er talið hafa komið fyrir að sjúklingar hafi ekki nýtt sér bótarétt sinn vegna skorts á upplýsingum.

Upplýsingar gagnvart fagfólki, þ.e. læknum, hjúkrunarfólki og félagsráðgjöfum, hafa til skamms tíma verið af skornum skammti. Upplýsingahandbók Tryggingastofnunar, sem fyrst kom út árið 1993, stóð þessu fólki þó til boða en uppsetning hennar var ekki sniðin að þörfum þeirra. Á síðastliðnum árum hefur mikil hugmyndavinna átt sér stað innan stofnunarinnar, m.a. um að gera handbókina aðgengilegri og koma henni þannig á netið með þarfir almennings í huga. Var handbókin sett á netið árið 1996 og er Tryggingastofnun fyrst sambærilegra stofnanna á Norðurlöndum til að gera slíkt.

Handbókin er fyrst og fremst ætluð þeim, sem starfs síns vegna þurfa að vera vel heima í reglum um almannatryggingar. Þar á meðal eru félagsráðgjafar, lækna, starfsmenn sjúkrahúsa, dvalarstofnana, félagsmálastofnana og ýmissa hagsmunasamtaka, svo og starfsmenn Tryggingastofnunar og umboða hennar. Skiptist handbókin í átta kafla. Fyrsti kaflinn er um lífeyristryggingar, annar um slysatryggingar, þriðji um sjúkratryggingar, fjórði um almenn ákvæði almannatrygginga, fimmti um samninga við

erlend ríki, sjötti um tölulegar upplýsingar, í sjöunda kafla eru reglur Tryggingastofnunar ríkisins um styrki til kaupa á hjálpartækjum (hjálpertækjalisti) og um styrki til kaupa á næringarefnum og sérfaði og í þeim áttunda eru lög um almannatryggingar nr. 117/1993 og lög um félagslega aðstoð nr. 118/1993. Hver kafli byggist á lögum, reglugerðum, reglum, samþykktum og vinnureglum, sem tengjast hverjum málaflokki.¹⁴

Handbók Tryggingastofnunar er uppfærð reglulega og því ættu nýjustu upplýsingar um almannatryggingar alltaf að vera fyrir hendi í bókinni. Handbókin hefur að sjálfsögðu ekki lagagildi og er ekki tæmandi heimild um allt, sem lýtur að málefnum Tryggingastofnunar. Ef um vafaatriði er að ræða ber lesanda að leita í tilvísanir í lok hvers kafla og lesa sér til í frumgögnum eða hafa samband við starfsmenn í viðkomandi deild hjá Tryggingastofnun.

Á árinu 1997 var útbúin sérstök handbók fyrir lækna og var hún send öllum læknum á landinu. Hefur henni að sögn starfsfólks verið vel tekið. Er verið að útbúa styttri útgáfu hennar nú til að setja á netið. Að mati félags íslenskra heimilislækna hafa upplýsingamál Tryggingastofnunar gagnvart fagfólki sífellt batnað á síðastliðnum árum sérstaklega með tilkomu læknahandbókarinnar árið 1997. Þá er vefsíða stofnunarinnar talin vel uppfærð. Að þeirra mati skortir þó á að eyðublöð stofnunarinnar séu læknum aðgengileg á netinu. Slíkt mun vera í bígerð.

Lög um almannatryggingar eru flókin og því vart hægt að búast við því að heilbrigðisstéttir hafi tók á því að kynna sér þau til hlítar eða fylgjast nógu vel með örum breytingum á þessu sviði. Á hinn bóginn ætti það að vera skýlaus krafa að heilbrigðisstarfsfólk bendi skjólstæðingum sínum á upplýsingaþjónustu Tryggingastofnunar vakni minnsti grunur um að einhvers konar bótaréttur eða réttur til aðstoðar af öðrum toga sé fyrir hendi. Því verða heilbrigðisstéttir að hafa lágmarks þekkingu á almannatryggingakerfinu. Tryggingastofnun verður því að sjá þessum stéttum fyrir grundvallar upplýsingum með

¹⁴ Handbók Tryggingastofnunar ríkisins. Fræðslu- og útgáfudeild 1998.

hnitmiðuðum bæklingum og fræðslu, sem taka mið af þörfum þessara starfsstétta fyrir upplýsingar. Er þess að vænta að styttri útgáfa læknahandbókarinnar sé líkleg til að koma að tilætluðum notum sem og annað fræðslustarf, s.s. funda- og námskeiðahald á vegum læknadeildarinnar.

3.4 Upplýsingar gagnvart starfsfólki

Árið 1999 hefur verið tími mikilla breytinga hvað varðar fræðslustarf innan Tryggingastofnunar. Fyrst má nefna að í apríl í ár var samþykkt nýtt skipurit fyrir stofnunina, en samkvæmt því verða starfsmannamál falin sérstakri deild, starfsmannaþjónustu, sem heyrir beint undir forstjóra. Vænta má að með tilkomu hennar verði mótuð stefna í fræðslumálum starfsmanna en fram að því hafði fræðsla innanhúss hins vegar ekki verið í nægjanlega föstum farvegi. Nægir að nefna að upplýsingum um breytingar á almannatryggingalöggjöfnni og lögum um félagslega aðstoð og aðra þá þætti, sem máli skipta við framkvæmd þessara laga, hefur ekki verið dreift reglulega og námskeiðahald verið að skornum skammti. Í annan stað má nefna að húsnæði stofnunarinnar hefur verið aukið og endurnýjað og þar með stórbætt aðstaða starfsmanna hennar. Síðast en ekki síst má nefna það starf, sem unnið hefur verið á lífeyristryggingasviði í samvinnu við endurskoðunardeild, við gerð gæðahandbókar, sem er viðbót við handbók stofnunarinnar. Þar er að finna verklagsreglur við afgreiðslu þeirra bóta er lífeyristryggingasviðið annast og er hlutverk hennar m.a. að útskýra hvar og hvernig mál eru unnin, hvaða reglum er beitt við þá vinnslu og hverju öll þessi vinna eigi að þjóna. Gæðahandbókinni er þannig ætlað að leiða til vandaðra og samræmdra vinnubragða starfsfólks.

Umfangsmikið starf hefur verið unnið í fræðslumálum Tryggingastofnunarinnar að undanfögnu. Við mótnun nýrrar starfsmannastefnu þarf þó, að mati Ríkisendurskoðunar, að tryggja að fyrir hendi sé innan Tryggingastofnunar markviss fræðsla fyrir starfsfólk stofnunarinnar. Annars vegar þarf að fræða nýja starfsmenn um þá löggjöf, sem stofnunin starfar eftir og þær verklagsreglur, sem í gildi eru við afgreiðslu mála. Hins vegar þarf starfsfólk að eiga kost á stöðugri fræðslu um þær breytingar, sem sí og æ er verið að gera á

almannatryggingalöggjöfnni eða lögunum um félagslega aðstoð og reglugerðum þeim tengdum svo og kynning á nýjum verklagsreglum eða breytingum á gildandi verklagi. Í þessu samhengi má nefna að rekstrardeild lífeyristryggingasviðs hefur undanfarið ár gefið mánaðarlega út upplýsinga- blað, Umboðsmannapóstinn, er hefur m.a. að geyma fréttir af því markverðasta, sem er að gerast í almannatryggingamálum.

4 Afgreiðsla lífeyristryggingasviðs

4.1 Almennt um afgreiðslu bóta lífeyristryggingasviðs

Lífeyristryggingasvið ákvarðar bætur elli- og örorku-lífeyrisþega á grundvelli almannatryggingalöggjafarinnar annars vegar og laga um félagslega aðstoð hins vegar. Bætur á grundvelli síðarnefndu laganna eru heimildabætur og greiðast eingöngu þeim, sem eru búsettir hér á landi. Bótaréttur samkvæmt ákvæðum þessara laga er háður ýmsum skilyrðum, s.s. dvalartíma hérlandis, örorkumati og síðast en ekki síst tekjum bótaþega. Í þessum kafla verður fjallað um verklag lífeyristryggingasviðs við afgreiðslu bóta. Kannað er hvort nægjanlegt öryggi sé tryggt við afgreiðslu bóta, þ.e. að bótaþegi fái þær bætur, sem hann á rétt á samkvæmt tryggingalöggjöfinni. Loks er lagt mat á vinnulag lífeyristryggingasvið og gerðar tillögur að breyttu verklagi við afgreiðslu bóta.

4.2 Vinnugangur við afgreiðslu bóta elli- og örorkulífeyrisþega

Lífeyristryggingasvið Tryggingastofnunar ákvarðar bótarétt ellilífeyrisþega á grundvelli tryggingalöggjafarinnar. Eins og fram kom í þriðja kafla hér að framan sendir stofnunin öllum einstaklingum, sem verða 67 ára, staðlað bréf þar sem bent er á þau réttindi, sem menn öðlast við þennan aldur. Bréfinu fylgir enn fremur umsóknareyðublað, starfsloka-vottorð, bæklingur um ellilífeyri ásamt helstu viðmiðunartölum. Þegar umsókn berst er gengið úr skugga um réttindi viðkomandi einstaklings. Hvað dvalartíma á landinu viðkemur var til skamms tíma gengið út frá upplýsingum Hagstofu Íslands. Með gildistöku laga nr. 59/1998 heldur

Tryggingastofnun nú sérstaka tryggingaskrá til viðbótar þjóðskrá Hagstofunnar. Sjómenn, sem sækja um að hefja töku ellilífeyris við 60 ára aldur, verða að sanna tíma sinn við sjósókn annað hvort með sjóferðabókum eða með “vottun tveggja valinkunnra manna”.

Bótaréttur örorkulífeyrisþega er ákvarðaður á lífeyris-tryggingasviði að undangengnu örorkumati læknadeildar. Almenn örorka er að jafnaði metin af heimilislækni sjúklings eða þeim sérfræðingi sem hefur annast hann. Læknir sendir umsókn um örorkumat og jafnframt umsókn um örorkubætur undirritaða af sjúklingi til læknadeildar stofnunarinnar ásamt læknisvottorði. Yfirleitt gera læknar Tryggingastofnunar ekki athugasemdir við þetta mat eða sérstaka læknisskoðun á viðkomandi einstaklingi. Ef á hinn bóginn örorkan er tilkomin vegna slyss fer undantekningalítið fram skoðun á sjúklingunum í læknadeildinni. Ekki er gengið frá endanlegu örorkumati fyrr en tilskilin gögn hafa borist læknadeild. Læknadeild gerir umsækjendum um örorkumat viðvart um leið og örorkumat liggur fyrir. Lífeyris- og skattasvið fær enn fremur upplýsingar um þá, sem eiga rétt til örorkubóta af einhverju tagi í kjölfar örorkumats, þ.m.t. hlutfall og tegund örorku, sem og tímalengd ef ekki er um varanlega örorku að ræða.

Hjá Tryggingastofnun hefur ekki verið hafður sá háttur á að upplýsa væntanlega bótaþega skriflega um þann tíma, sem afgreiðsluferli bótagreiðslna tekur að jafnaði. Upplýsingar af þessum toga er hvorki að finna í þeim bæklingum, sem stofnunin hefur látið gera eða bréfum, sem send eru væntanlegum lífeyrisþegum. Slíkt verklag er þó sjálfsagt enda til hagsbóta fyrir bótaþegann auk þess sem það er líklegt til að stuðla að ákveðinni festu við afgreiðslu mála hjá stofnuninni. Er nú unnið að því að stofnunin geti sett fram skriflegar upplýsingar um afgreiðsluferli bótagreiðslna.

Hver og einn verður sjálfur að sækja rétt sinn til Tryggingastofnunar. Þannig fær einstaklingur, sem náð hefur 67 ára aldri, hvorki grunnlífeyri né tekjutryggingu nema stofnuninni hafi borist undirrituð umsókn um slíkt enda þótt öll önnur skilyrði til bótaréttar séu fyrir hendi, svo

sem að dvalartími og tekjur séu innan tilskilinna marka. Á hinn bóginn þarf umsækjandi, sem neitað hefur verið um ellilífeyri í fyrstu vegna of hárra tekna, ekki að endurnýja umsókn vegna ellilífeyris eða tekjutryggingar þaðan í frá þar sem fylgst er með tekjum hans samkvæmt skattframtali árlega og bætur, þ.e. grunnlífeyrir og tekjutrygging, reiknaðar í samræmi við það. Þetta gildir þó aðeins fyrir þá, sem hafa sótt um bætur eftir áramótin 1996-1997. Sækja þarf sérstaklega um allar aðrar bætur, sem ellilífeyris- og örorkulífeyrisþegar geta átt rétt á. Við fráfall maka hefur Tryggingastofnun þó haft frumkvæði að því að benda eftirlifandi maka á að heimild til greiðslu heimilisuppbótar geti verið til staðar að öðrum skilyrðum uppfylltum.

Umsóknir um bætur eiga að berast á eyðublöðum, sem Tryggingastofnun ríkisins lætur prenta. Eyðublöðin er að finna á skrifstofum stofnunarinnar og umboðum hennar utan Reykjavíkur. Umsækjendum er skylt að svara öllum spurningum og gefa allar upplýsingar, sem nauðsynlegar eru til þess að hægt sé að úrskurða um bætur eða endurskoða bótarétt. Nýlega var hannað eitt samræmt umsóknar-eyðublað vegna allra bóta, sem greiddar eru út á vegum lífeyristryggingasviðs, en fram að því höfðu eyðublöðin verið mismunandi eftir tegundum bóta.

Bætur elli- og örorkulífeyrisþega eru tekjutengdar. Í bréfi Tryggingastofnunar og á umsóknareyðublaðinu er óskað upplýsinga um tekjur almennt en ætla má að þorri fólks tengi þetta tekjuhugtak venjulegum launatekjum og öðrum staðgreiðsluskyldum tekjum. Ekki er með augljósum hætti vakin athygli á því að fjármagnstekjur eða aðrar eignatekjur geti skert tekjutryggingu og jafnvel grunnlífeyri árið eftir tekjuárið, þ.e. þegar skattframtal vegna þessara tekna liggur fyrir. Má ætla að skerðing bóta vegna tekna af þessum toga komi bótaþegum stundum í opna skjöldu. Vekja má með augljósari hætti en nú er gert athygli fólks á að tilteknar tekjur, sem ekki eru staðgreiðsluskyldar, geta skert bætur.

Þegar umsækjandi um bætur hefur skilað umsóknar-eyðublaðinu undirrituðu og útfylltu eru upplýsingarnar tölvuskráðar og fæst þar með sjálfkrafa aðgangur að

tekjuskráningakerfi ríkisskattstjóra vegna einstaklingsins. Með undirskrift umsóknarinnar veitir bótaþeginn enda Tryggingastofnun heimild til þess að afla upplýsinga hjá skattyfirvöldum um tekjur sínar. Allar tekjur nema tekjur úr lífeyrissjóðum, greiðslur frá Tryggingastofnun, húsaleigu-bætur og fjárhagsleg aðstoð sveitarfélaga, skerða grunnlífeyri. Hins vegar skerða greiðslur úr lífeyrissjóðum, sem og allar aðrar tekjur, tekjutryggingu, heimilisuppbót og sérstaka heimilisuppbót eftir að ákveðnu frítekjumarki er náð. Þetta frítekjumark er þó hærra fyrir lífeyrissjóðstekjur en aðrar tekjur við útreikning á tekjutryggingu og heimilisuppbót.

Í 1. mgr. 18. gr. laga nr. 117/1997 um almannatryggingar segir:

"Við ákvörðun um hækkunar bóta samkvæmt 17. gr. (þ.e. grunnlífeyri) skulu umsóknir rökstuddar t.d. með skattframtölum og skýrum upplýsingum um hagi bótaþega."

Samkvæmt framansögðu virðist ljóst að löggjafinn hefur gengið út frá því og sætt sig við að til grundvallar útreikningi bóta væru lagðar gamlar upplýsingar um tekjur bótaþega, þ.e. upplýsingar úr síðasta skattframtali, enda veita þær, þrátt fyrir augljósa annmarka, nokkra yfirsýn yfir hagi bótaþegans.

Segja má að ákvarðanir um bætur til skjólstaðinga Tryggingastofnunar séu af tvennum toga. Annars vegar eru ákvarðanir um bætur þeirra, sem hafa verið bótaþegar um nokkurt skeið, eru alveg eða að mestu hættir launaðri vinnu og hafa því meirihluta tekna sinna frá stofnuninni og e.t.v. lífeyrissjóðum. Bætur þessara einstaklinga eru ákvarðaðar á grundvelli tekna samkvæmt síðasta skattframtali viðkomandi. Því má segja að bætur þessara einstaklinga taki alltaf mið af 20 mánaða gömlum tekjuupplýsingum að jafnaði. Sveiflur í tekjum þessa hóps eru á hinn bóginn að öllu jöfnu ekki verulegar á milli ára. Bæturnar taka breytingum 1. september ár hvert þegar upplýsingar úr nýju skattframtali liggja fyrir. Hins vegar eru ákvarðanir um bætur til þeirra,

sem gefa tekjufirlýsingu hjá stofnuninni, en það þýðir í rauninni að síðasta skattframtal er ekki í heild sinni lagt til grundvallar bótagreiðslum heldur miðast bætur við áætlaðrar tekjur komandi árs. Í þeim tilvikum, þar sem ekki er gert ráð fyrir breytingum á tekjum frá síðasta skattframtali eða talið er erfitt að áætla tekjurnar, eru upplýsingar úr síðasta skattframtali þó notaðar.

Einstaklingar, er koma nýir á skrá sem bótaþegar hjá Tryggingastofnun, gefa gjarnan tekjufirlýsingu einkum ef þeir eru samtímis að draga úr vinnu. Ástæðan er ekki síst sú að tekjur fram að starfslokum eiga ekki að skerða bótarétt einstaklingsins það sem eftir er ársins. Tekjufirlýsingin er þannig oftast gefin vegna breytinga á eigin högum bótaþegans svo sem vegna breyttrar hjúskaparstöðu, starfsloka eða verulegra tekjubreytinga af öðrum orsökum. Við starfslok vegna aldurs, atvinnumissis eða veikinda ber umsækjanda að skila inn starfslokavottorði í tengslum við tekjufirlýsinguna. Þar skulu koma fram upplýsingar um hvenær viðkomandi hættir störfum og hvenær hann fellur af launaskrá. Ef launatekjur lækka þarf staðfesting frá launagreiðanda um meðaltekjur síðastliðinna þriggja mánaða að fylgja sem og upphæð launa eftir lækkun. Tekjufirlýsingu ber einnig að gefa vegna maka ef umtalsverðar breytingar verða á tekjum hans enda þótt sá sé ekki lífeyrisþegi þar sem þetta getur haft áhrif á réttindi bótaþegans. Ef einstaklingurinn er rekstraraðili þá ber honum að skila virðisaukaskattsnúmeri til ríkisskattstjóra og koma með yfirlýsingu frá embættinu þar að lútandi til Tryggingastofnunar. Ef þetta er ekki gert er gengið út frá reiknuðu endurgjaldi eins og það kemur fram í staðgreiðsluskrá við ákvörðun bótanna.

Bótaþegar útfylla undantekningalítið tekjufirlýsingu í Tryggingastofnun með aðstoð starfsfólks stofnunarinnar. Þó kemur fyrir að sjúklingar á endurhæfingarstofnunum fylla út tekjufirlýsingar með aðstoð félagsráðgjafa viðkomandi stofnunar. Aðstoð Tryggingastofnunar var til skamms tíma veitt á lífeyristryggingasviði en var flutt til nýrrar þjónustumiðstöðvar þegar hún tók til starfa haustið 1998.

Á lífeyristryggingasviði hafa verið útbúnar vinnureglur um hvernig staðið skuli að gerð tekjufirlýsingar. Er þar stuðst við verklagsreglur varðandi framkvæmd reglugerðar nr. 808/1998 um tekjutoryggingu, sem samþykkt var af tryggingaráði þann 5. febrúar 1999. Vinnureglurnar taka til allra tegunda tekna nema fjármagnstekna. Við gerð tekjufirlýsingar virðist að mestu stuðst við verklagsreglurnar sjálfar en þar segir í 1. mgr. G-liðar 4. gr:

"Fjármagnstekjur eins og þær eru skilgreindar á hverjum tíma skulu ávallt reiknaðar út samkvæmt skattframtali."

Vinnutilhögun við gerð tekjufirlýsingar er annars með þeim hætti að bótaþeginn leggur fram áður nefnt vottorð frá atvinnurekanda um að hann sé hættur störfum, muni láta af störfum frá og með ákveðinni dagsetningu eða að tekjur hans muni lækka, sbr. lýsingu hér á undan. Upplýsingar um tekjur frá lífeyrissjóðum eru fengnar úr staðgreiðsluskrá, frá lífeyrissjóðunum eða í undantekningatilvikum frá bótaþeganum sjálfum. Síðasta skattframtal liggur alltaf fyrir við gerð tekjufirlýsingar. Upplýsingar um lífeyrissjóðstekjur liggja því þar fyrir í þeim tilvikum, þar sem bótaþegi hefur hafið töku lífeyrissjóðsgreiðslna áður en tekjufirlýsingin var gefin.

Ef ekki er getið um breytingar á öðrum tekjum, svo sem eignatekjum, er að öllu jöfnu notast við samsvarandi upplýsingar úr síðasta skattframtali sbr. verklagsreglurnar, sem nefndar voru hér að framan. Þó er í vissum tilvikum reynt að meta hvort um óreglulegar tekjur er að ræða, svo sem ef sala eigna, sem gáfu af sér tekjur hefur átt sér stað. Fyrir kemur að bótaþegarnir geta ekki gefið skýringar á eignatekjum, svo sem hvernig söluhagnaður er tilkominn, hvort söluhagnaði hefur verið dreift á nokkur ár og hvort vænta megi breytinga á vaxtatekjum milli ára enda skattframtölin oft unnin af fagfólki. Fáist ekki viðhlítandi skýring er því undantekningalítið gengið út frá því að um sams konar og jafn miklar tekjur verði að ræða komandi ár.

Ljóst er að markmiðið með verklagsreglunum er fyrst og fremst að skilgreina hvaða tekjur koma til skerðingar bóttum

almennt og með hvaða hætti. Því er þörf á skýrum vinnureglum hvað fjármagnstekjum viðkemur vegna margbreytileiks þeirra tekna. Nýjasta skattframtal inniheldur að jafnaði upplýsingar um tekjur liðins árs og ætti sem slíkt aðeins að vera haft til hliðsjónar við gerð tekjufirlýsingar.

Bótaþegarnir fá afrit af tekjufirlýsingunni og fá jafnframt senda tilkynningu frá lífeyristryggingasviði þegar úrskurður um bætur liggur fyrir. Þar kemur fram að viðkomandi hafi verið ákvarðaðar bætur á grundvelli tekjufirlýsingar og er fjárhæð bótanna tilgreind. Jafnframt kemur fram ef um skerðingu er að ræða vegna of skamms dvalartíma á landinu. Á hinn bóginn er aðfinnsluvert að ekki kemur fram hvaða tekjur eru lagðar til grundvallar útreikningi, svo sem að hve miklu leyti tekjur síðasta skattframtals eru lagðar til grundvallar útreikningi bóta. Vafalítið gerir Tryggingastofnun bótaþega grein fyrir þessum tekjum við gerð tekjufirlýsingarinnar og með hvaða hætti þær skerði væntanlegar bætur. Engu að síður liggur ljóst fyrir að bótaþeginn getur þurft á aðstoð annarra að halda til að meta framtíðartekjur, ekki síst eignatekjur, og hann kann að eiga erfitt um vik að koma að athugasemdum ef sundurliðaðar upplýsingar liggja ekki fyrir.

Þegar næsta skattframtal liggur fyrir eru teknar upplýsingar úr því um þær tekjur bótaþegans eða makans, sem ekki var getið um á tekjufirlýsingu. Ef tekjufirlýsing er nákvæm og tekur til sem flestra tegunda tekna eiga bótagreiðslur að vera í samræmi við réttindi viðkomandi einstaklinga, þ.e. of- eða vangreiðslur ættu að vera tiltölulega litlar. Á hinn bóginn liggur fyrir að tekjufirlýsingar eru að jafnaði ekki nákvæmar auk þess sem ákvörðun um bótagreiðslur fer ekki eftir tekjufirlýsingunni eingöngu eins og vinnufyrirkomulagi er nú háttað á lífeyristryggingasviði. Þess í stað er farið eftir tekjufirlýsingunni svo langt sem hún nær, oft eingöngu vegna launatekna og lífeyrissjóðstekna, en að öðru leyti stuðst við upplýsingar úr staðgreiðsluskrá og síðasta skattframtal bæði fyrir bótaþegann sjálfan og maka. Því geta tekjur bótaþega verið aðrar, jafnvel umtalsvert hærri en tekjufirlýsing gefur til kynna, án þess að bætur skerðist af þeim sökum. Þar sem ekki fer fram endanlegt uppgjör bóta fá bótaþegar ýmist of háar eða of lágar bætur án þess að til leiðréttinga komi af hálfu Tryggingastofnunar.

4.3 Kannanir á öryggi í afgreiðslum lífeyristryggingasviðs

Í tengslum við úttekt Ríkisendurskoðunar á lífeyristryggingasviði Tryggingastofnunar ríkisins voru gerðar athuganir á öryggi í greiðslum stofnunarinnar til skjólstæðinga sinna. Um var að ræða tvenns konar athuganir. Annars vegar var kannað öryggi í útreikningi tölvukerfisins Tryggva, sem er aðalkerfi lífeyristryggingasviðs vegna lífeyrisgreiðslna. Hins vegar var athugað misræmi á tekjum samkvæmt skattframtölum og tekjuyfirlýsingum, þ.e. hversu nákvæm upplýsingagjöf lífeyrisþeganna er þegar tekjuyfirlýsingar eru annars vegar. Yfir 80% af athugasemdum frá endurskoðunardeild stofnunarinnar vegna lífeyristryggingasviðs hafa tengst bótagreiðslum til þeirra einstaklinga, sem gefið hafa tekjuyfirlýsingar.

Fyrri athugunin beindist að þeim einstaklingum, sem að öllu jöfnu eru hættir að vinna og komnir í nokkuð fastan farveg í bótakerfi stofnunarinnar. Sú síðari tók á hinn bóginn til einstaklinga, sem gefið höfðu tekjuyfirlýsingu á síðari hluta ársins 1996 vegna veigamikilla breytinga á eigin högum, sem líklegt var að hefði áhrif á lífeyrisgreiðslur. Af þeim sökum höfðu þessir einstaklingar gefið Tryggingastofnun tekjuyfirlýsingar í október, nóvember eða desember 1996. Sett var það skilyrði að tekjuyfirlýsingarnar væru enn í gildi í janúar 1998.

4.3.1 Öryggi í útreikningi Tryggva, tölvukerfis lífeyristryggingasviðs

Í tengslum við fyrri athugunina, þ.e. öryggi í útreikningi Tryggva, voru kannaðar greiðslur í nóvembermánuði 1998 til þeirra einstaklinga, sem á árinu 1998 fengu lífeyrisgreiðslur frá Tryggingastofnun samkvæmt lögum um almannatryggingar nr. 117/1993. Tekið var úrtak úr bóta-

Þegaskrá Tryggingastofnunar, er samanstóð af einstaklingum, sem fæddir voru 10. hvers mánaðar. Í skránni voru 679 einstaklingar, sem fengu einhverskonar greiðslur frá Tryggingastofnun í nóvember 1998. Þar af voru ellilífeyrisþegar 336 og örorkulífeyrisþegar 38 talsins. Greiðslur til þessara einstaklinga voru bornar saman við útreikning Ríkisendurskoðunar, sem tók mið af réttindum þeirra í nóvembermánuði 1998 samkvæmt skattframtölum þeirra 1998. Sett var það skilyrði að einstaklingarnir hefðu ekki gefið tekjuyfirlýsingar á árinu 1997 eða 1998. Var þess vænst að með því móti næði athugunin til þeirra ellilífeyrisþega, sem væru að mestu sestir í helgan stein.

Athuganir á greiðslum til þeirra elli- og örorkulífeyrisþega, sem lentu í úrtakinu, benti til þess að yfirleitt væri öryggi með ágætum hvað varðar útreikning á bótum. Þó kom í ljós ein villa í útreikningi tölvuforritsins. Villan var sú að einstaklingar, sem fengu greidda tekjutryggingu, þótt skert væri, fengu undantekningalaust óskertan grunnlífeyri enda þótt hann ætti einnig að skerðast. Við eftirgrennslan kom í ljós að starfsmenn vissu af þessari villu og var sú skýring gefin að tölvukerfið hefði ekki ráðið við leiðréttingu fyrr en breyting var gerð á því í árslok 1998. Kerfið reiknar nú rétt að þessu leyti. Í því úrtaki ellilífeyris- og örorkulífeyrisþega, sem var til skoðunar voru tveir ellilífeyrisþegar, sem fengu ofgreiðslur með þessum hætti.

Á hinn bóginn kom í nokkrum tilvikum í ljós ósamræmi milli greiddra bóta og bótaréttar samkvæmt útreikningi Ríkisendurskoðunar. Var leitað skýringa hjá Tryggingastofnun og fengust þær í öllum tilvikum. Var fyrst og fremst um að ræða skerðingu bóta vegna of skamms dvalartíma á landinu en Ríkisendurskoðun hafði ekki upplýsingar þar að lútandi. Við athugun á heimilisuppbót komu einnig í ljós dæmi um einstaklinga, sem ekki höfðu sótt um þessa tegund bóta, en virtust af öllu að dæma eiga rétt á henni bæði í ljósi tekjumarka og fyrirkomulagi heimilishalds. Ekki er þó hægt að fullyrða að viðkomandi einstaklingar búi einir enda þótt svo virðist vera samkvæmt íbúaskrá Hagstofunnar. Engu að síður getur þessi niðurstaða bent til þess að upplýsingagjöf Tryggingastofnunar um réttindi fólks sé ekki nógu markviss. Tryggingastofnun bendir á hinn

bóginn á að nokkrum erfiðleikum er bundið að ná til ákveðins hóps fólks.

Þá var dæmi um ellilífeyrisþega, sem fengu skattstofna sína lækkaða nokkrum mánuðum eftir að skattlagning átti sér stað. Breyting skattstjóra, hvort heldur er til hækkunar eða lækkunar, á skattstofnum lífeyrisþega, er líkleg til að leiða af sér breytingar á bótagreiðslum. Þetta gerist þó ekki fyrr en úrskurður skattstjóra liggur fyrir og þar með nýjar tekjuupplýsingar um viðkomandi einstaklinga í upplýsingakerfi ríkisskattstjóra. Tryggingastofnun fær ekki sérstaka tilkynningu um breytinguna og fyrir bragðið er ekki gerð leiðrétting aftur í tímann á bótagreiðslum til þeirra einstaklinga, sem hlut eiga að máli. Hafi bótaþegarnir ekki sjálfir í tilvikum sem þessum forgöngu um að fá bætur sínar endurákvarðaðar aftur í tímann, e.t.v. nokkra mánuði eða jafnvel lengur, eru engar líkur á því að bæturnar verði leiðréttar. Ríkisendurskoðun telur því að gera þurfi breytingar á upplýsingakerfi ríkisskattstjóra þannig að það gefi til kynna þegar breytingar á álagningu eiga sér. Verður að gera þá kröfu til beggja stofnana, þ.e. Tryggingastofnunar og ríkisskattstjóra, að upplýsingagjöf af þessu tagi verði komið á.

Á greiðsluseðli vegna septembermánaðar 1998, þ.e. við upphaf nýs bótaárs, var í fyrsta sinn bent á að ef fram kæmu breytingar á bótagreiðslum til hækkunar eða lækkunar frá fyrra mánuði væri ástæðan að líkindum breytingar á tekjum viðkomandi milli ára samkvæmt síðasta skattframtali. Enda þótt upplýsingar af þessu tagi séu almennt orðaðar hafa þær tvímælalaust upplýsingagildi fyrir lífeyrisþega og eru því sem slíkar til bóta.

Athugun Ríkisendurskoðunar leiddi einnig í ljós aðra vankanta á bótagreiðslum þegar áætlaðir skattstofnar eru annars vegar. Reynt er að áætla skattstofnana þannig að þeir séu sem næst raunverulegum tekjum einstaklingsins og m.a. stuðst við tekjuskattsstofn samkvæmt síðasta skattframtali og staðgreiðsluskrá. Við gerð áætlunarinnar er hins vegar ekki á auðveldan hátt hægt að sjá samsetningu tekna þess árs sem verið er að áætla tekjur fyrir. Því liggja t.d. ekki fyrir þær fjárhæðir, sem viðkomandi einstaklingur

hefur fengið frá Tryggingastofnun, úr lífeyrissjóðum og frá félagsmálastofnunum. Tryggingastofnun gengur því út frá áætluðum skattstofni í heild sinni við ákvörðun bótaréttar. Þetta hefur óhjákvæmilega í för með sér að bætur stofnunarinnar, sem eru innifaldar í áætluðum skattstofni, skerða bótarétt sem þær eiga ekki að gera. Sama gildir um frítekjumark lífeyrissjóðsgreiðslna. Að sjálfsögðu ber öllum einstaklingum að skila skattframtali. Engu að síður verður að hafa í huga að aðstæður lífeyrisþega eru misjafnar. Því verður að gera þá kröfu til Tryggingastofnunar að við ákvörðun bóta þeirra einstaklinga, sem hafa verið áætlaðir skattstofnar, verði gengið úr skugga um greiðslur stofnunarinnar til þeirra það ár, sem áætlun skattstjóra tekur til. Í því sambandi má nefna að í því úrtaki, sem Ríkisendurskoðun hafði til athugunar, voru 9 einstaklingar af fyrrgreindum 679 með athugasemdamerkingu frá skattstjóra vegna áætlunar. Þar af voru 6 ellilífeyrisþegar. Ef þessi fjöldi er dæmigerður fyrir lífeyrisþega sem heild gæti verið um að ræða 200 til 300 einstaklinga árlega, sem könnun af þessu tagi þyrfti að taka til.

4.3.2 Samanburður milli skattframtala og tekjufirlýsinga

Síðari hluti könnunar Ríkisendurskoðunar tók til alls þess fólks, sem hafði gefið Tryggingastofnun tekjufirlýsingu í október, nóvember eða desember árið 1996. Sett var það skilyrði að tekjufirlýsingin væri enn í gildi í ársbyrjun 1998. Með því móti var þess vænst að hægt væri að bera saman tekjur þessa fólks á árinu 1997 samkvæmt skattframtali 1998, og greiðslur Tryggingastofnunar til þeirra á árinu 1997 en þær greiðslur byggðust ekki síst á tekjufirlýsingunni.

Samanburður á tekjufirlýsingum ellilífeyrisþega og skattframtölum þeirra á árinu 1998 vegna tekna ársins 1997 sýndi að mikið skorti á að samræmi væri á milli þessara tveggja yfirlýsinga. Ofgreiddar bætur reiknaðar út frá tekjum samkvæmt skattframtali, þ.e. tekjum 1997, virtust af þessum sökum algengar. Rétt er að undirstrika að ekki er um að ræða hreina handvömm hjá Tryggingastofnun.

Stofnunin hefur einfaldlega ekki upplýsingar um þær tekjur fólks sem ekki eru staðgreiðsluskyldar. Þetta á m.a. við um hagnað af rekstri o.fl. Þá liggja upplýsingar um staðgreiðsluskyldar tekjur fyrst fyrir u.þ.b. þremur mánuðum eftir útborgun launanna. Þá er rétt að geta þess að ekki hefur verið gengið úr skugga um í hve miklu mæli Tryggingastofnun hefur endurkrafið bótaþega um ofgreiddar bætur eða leiðrétt til hækkunar ef um vangreiðslur var að ræða.

Í úrtaki Ríkisendurskoðunar voru 475 ellilífeyrisþegar. Þar af voru 254 einstaklingar og 221 í hjúskap eða í sambúð. Af þessum bótaþegum voru þeir skoðaðir nánar, sem höfðu fengið ofgreiddar bætur yfir 50 þúsund krónur á árinu 1997, þ.e. grunnlífeyri, tekjutryggingu og heimilisuppbót. Um var að ræða 45 einstaklinga og 40 í hjúskap, þ.e. tæplega 18% af úrtakinu. Af einstaklingunum voru 7 með ofgreiðslur yfir 200 þúsund krónur á árinu, þar af 2 með yfir 300 þúsund. Hæsta ofgreiðsla samkvæmt úrtakinu var um 330 þúsund krónur að meðtalinni orlofs- og desemberuppbót. Ofgreiðslur til þessara 45 einstaklinga námu annars að meðaltali rúmlega 120 þúsund krónum á ári. Ofgreiðslurnar voru heldur hærri að meðaltali hjá fólki í hjúskap en hjá einstaklingunum eða um 125 þúsund krónur. Voru 4 aðilar með yfir 200 hundruð þúsund króna ofgreiðslu, þar af tveir með ofgreiðslu yfir 400 þúsund krónur. Hæsta ofgreiðslan var um 480 þúsund krónur með orlofs- og desemberuppbót og hafði ofgreiðsla til maka verið jafnmikil. Ofgreiðslurnar virtist ekki síður mega rekja til vantalinna lífeyrissjóðstekna á tekjufirlýsingu en launatekna ekki síst hjá einstaklingunum. Í því sambandi er rétt að nefna að ef lífeyrissjóðstekjur eru vantaldar um 100 þúsund krónur, viðmiðunartekjur samkvæmt tekjufirlýsingu eru undir viðmiðunarmörkum og lífeyrissjóðsfrádráttur fullnýttur, getur samanlögð ofgreiðsla tekjutryggingar og heimilisuppbótar, ef réttur til hennar er til staðar, numið ríflega 60 þúsundum króna á ári.

Þá kom í ljós að í nokkrum tilvikum höfðu einstaklingar sem og hjónafólk fengið of lágar bætur, þar sem tekjur á skattframtali reyndust lægri en samsvarandi tekjur samkvæmt tekjufirlýsingu. Jafnframt kom fram einstaklingur,

sem hafði gefið tekjufirlýsingu vegna eigin launa. Sá hafði með höndum eigin atvinnurekstur en hafði ekki skilað inn virðisaukaskattsnúmeri þegar tekjufirlýsing var gefin. Fyrir bragðið var gengið út frá reiknuðum launum samkvæmt síðasta fyrirliggjandi skattframtali, sem leiddi til þess að viðkomandi fékk ekki greidda tekjutryggingu. Skattframtal 1998 sýndi að hann átti rétt á tekjutryggingu á árinu 1997. Einstaklingurinn hafði á hinn bóginn ekki endurnýjað umsókn sína um tekjutryggingu á árinu 1997 og því ekki fengið þær bætur, sem hann átti rétt á. Vangreiddar bætur af þessum sökum námu um 150 þúsund krónum. Í tilvikum sem þessum á fólk rétt á leiðréttingu tvö ár aftur í tímann. Það þarf á hinn bóginn sjálft að fylgjast með rétti sínum og kæra afgreiðsluna til tryggingaráðs.

Samsvarandi könnun var gerð á samræmi á milli tekjufirlýsinga, sem örorkulífeyrisþegar gáfu í október, nóvember og desember 1996 og skattframtala þeirra á árinu 1998. Var um að ræða 258 örorkulífeyrisþega. Þar af voru 198 einstaklingar en 60 giftir eða í sambúð. Í þessari könnun kom einnig í ljós mikið ósamræmi á milli þessara tveggja yfirlýsinga. Ríkisendurskoðun skoðaði nánar þá 37 einstaklinga og 17 giftu örorkulífeyrisþega, sem höfðu fengið ofgreiddar bætur yfir 50 þúsund krónur á árinu 1997, þ.e. grunnlífeyri, tekjutryggingu og heimilisuppbót. Það svarar til liðlega 21% af úrtakinu. Af einstaklingunum höfðu 10 fengið yfir 200 þúsund krónur ofgreiddar, þ.e.a.s. ef miðað er við tekjur einstaklinganna á því ári samkvæmt skattframtölum 1998. Hæsta ofgreiðslan var tæplega 400 þúsund krónum að meðtalinni orlof- og desemberuppbót og virtist aðalástæða fyrir henni vera sú að að hvorki hafði verið gerð grein fyrir launatekjum eða lífeyrissjóðstekjum á tekjufirlýsingu bótaþegans. Ofgreiðslur til þessara einstaklinga námu annars að meðaltali um 153 þúsund krónum. Nokkrir þessara einstaklinga voru með launatekjur um og yfir 1 milljón króna á árinu 1997 án þess að þeirra væri getið á tekjufirlýsingu. Enn fremur voru nokkrir með lífeyrissjóðstekjur á árinu 1997, sem námu 800 til 1.200 hundruð þúsund krónum, án þess að þeirra væri getið á tekjufirlýsingu.

Við athugun á greiðslum til giftra örorkulífeyrisþega kom m.a. í ljós ofgreiðsla á grunnbótum til eins bótaþega, sem var 51 þúsundi króna yfir hámarki. Fannst engin skýring á afgreiðslunni og var kerfisvillu í tölvuforritinu kennt um. Ofgreiðslan hafði reyndar uppgötvast og verið endurkrafín. Það vekur á hinn bóginn furðu að slíkar villur skuli geta átt sér stað þar sem hámark bótagreiðslna í viðkomandi bótaflokki er jafn skýrt og raun ber vitni. Meðal ofgreiðsla til þeirra, sem voru giftir eða í sambúð og voru með ofgreiðslur yfir 50 þúsund krónur, var annars mun lægri en hjá einstaklingunum eða liðlega 104 þúsund krónur. Hæsta ofgreiðsla var um 170 þúsund krónur og mátti rekja hana til þess að ekki virtist hafa verið gerð grein fyrir hreinum tekjum af atvinnurekstri á tekjufirlýsingu. Engin ein tegund tekna virtist gefa tilefni til ofgreiðslnanna umfram aðra.

Rétt er að hafa í huga að ef tekjufirlýsingin tekur yfir eitt til tvö almanaksár eins og oft er raunin er fremur ólíklegt að ofgreiðslur af þessu tagi verði leiðréttar. Ástæðan er sú að á meðan að tekjufirlýsing vegna ákveðinna tegunda tekna er í gildi eru samsvarandi tekjur á skattframtali ekki skoðaðar nema viðkomandi einstaklingar lendi í eftirlitsúrtaki. Tekjufirlýsingin hefur forgang. Ef ferlið tekur meira en eitt almanaksár kemur tekjufirlýsingarárið aldrei til skoðunar í heild sinni.

Athygli vekur að upplýsingaflæði á milli Tryggingastofnunar og lífeyrissjóðanna skuli ekki vera betra en raun ber vitni. Tryggingastofnun skrifaði á árinu 1994 bréf til allra lífeyrissjóða landsins, þar sem farið var fram á nánari samvinnu þessara aðila. M.a. var bent á að árlega færi fram örorkumat fyrir fjöldann allan af örorkulífeyrisþegum en mikill misbrestur væri á því að lífeyrisþegarnir tilkynntu stofnuninni um hvenær lífeyrissjóðsgreiðslur myndu hefjast. Því var farið fram á að sjóðirnir létu stofnuninni mánaðarlega í té lista yfir alla nýja örorkulífeyrisþega á skrá. Með því móti mætti komast hjá ofgreiðslum með tilheyrandi óþægindum fyrir stofnunina en ekki síður sjóðfélaganna, þar sem ofgreiðslur bæri að innheimta. Þessari málaleitan Tryggingastofnunar hefur ekki verið sinnt nema af hluta lífeyrissjóða í landinu þrátt fyrir ítrekanir. Engu að síður

hefur upplýsingaflæði frá lífeyrissjóðunum batnað til mikilla muna á undanförunum árum.

Þá væri æskilegt að stofnun eins og Tryggingastofnun hefði aðgang að atvinnuleysisbótakerfinu en í nokkrum tilvikum mátti rekja ofgreiðslu bóta til vantalinna atvinnuleysisbóta. Á hitt ber að líta að lög um persónuvernd, þ.e. lög nr. 121/1989 um skráningu og meðferð persónuupplýsinga, heimila ekki samkeyrslur skráa nema um sama skráningar- aðila sé að ræða sbr. 1. mgr. 6. gr. laganna. Tölvunefnd getur þó í vissum tilvikum veitt undanþágu frá samtengingarbanni. Enn hefur ekki verið sett fram formleg beiðni þar að lútandi af hálfu Tryggingastofnunar.

Eins og áður hefur komið fram þarf að sækja skriflega um allar bætur, sem Tryggingastofnun annast útborganir á. Á umsóknareyðublöðum kemur fram að umsækjandi veiti stofnuninni leyfi til að afla upplýsinga um tekjur sínar úr upplýsingakerfum ríkisskattstjóra. Bótaþegar veita þannig hver og einn stofnuninni þessa heimild. Þessi aðferð er viðhöfð þar sem Tryggingastofnun hefur ekki stoð í lögum til að krefjast upplýsinga um fjárhag skjólstæðinga sinna almennt.

Hinar ýmsu tegundir tekna hafa mismikið vægi. Í fyrsta lagi skerða tekjur, sem ekki eru skattskyldar, ekki bætur. Þetta á t.d. við um happdrættisvinninga ýmiss konar. Enn fremur skerða launatekjur fram að starfslökum ekki bætur, sama hversu háar þær eru. Helmingur fjármagnstekna, þ.á.m. söluhagnaður, skerðir hins vegar bætur, hvort sem salan eða öflun teknanna á sér stað fyrir eða eftir starfslök ef teknanna er aflað á starfslökári. Þá gilda aðrar reglur um greiðslur úr lífeyrissjóðum en fjármagnstekjur, eins og áður hefur verið vikið að, enda þótt í báðum tilvikum megi segja að um sparnað sé að ræða.

Rétt er að geta þess að frá og með árinu 1999 kannar lífeyristryggingasvið staðgreiðsluskyldar tekjur allra sem gefa tekjufirlýsingu um það bil hálfu ári eftir að tekjufirlýsing var gefin. Því má ætla að minna verði um ofgreiddar bætur á árinu 1999 en var á árinu 1997 sbr.

könnun Ríkisendurskoðunar. Á hitt ber að líta að ekki eru allar tekjur staðgreiðsluskyldar.

4.4 Mat á afgreiðslu bóta lífeyristryggingasviðs

Um 80% allra athugasemda, sem gerðar eru í endurskoðunardeildinni vegna lífeyristrygginga eru tengdar þeim bótaþegum, sem gefið hafa tekjufirlýsingar. Ofgreiðslur eru af þessum sökum nokkuð algengar eins og athuganir Ríkisendurskoðunar hafa borið með sér, enda hafa starfsmenn lífeyristryggingasviðs ekki aðgang að öllum tekjuupplýsingum. Vangreiðslur koma einnig fyrir enda þótt þær séu ekki jafn algengar. Verulegur tími starfsfólks í endurskoðunardeild í leiðréttingar á bótum þeirra bótaþega, sem þiggja bætur, sem grundvallast á tekjufirlýsingu. Fyrir bragðið hefur endurskoðunardeildin verið að sinna því innra eftirliti, sem ætti að fara fram innan lífeyristryggingasviðs.

Vantaldar tekjur bótaþega, ekki síst launatekjur, eru helsta ástæða þessara ofgreiðslna. Þá vekur athygli við yfirferðina hve mikið ósamræmi er í lífeyrissjóðsgreiðslum samkvæmt skattframtölum og þeim lífeyrissjóðsgreiðslum, sem lagðar eru til grundvallar útreikningi á viðmiðunartekjum einstaklinganna við gerð tekjufirlýsinga. Fyrir liggur að ekki er hægt að áætla lífeyrissjóðstekjur nákvæmlega þegar tekjufirlýsing er gefin. Frávik, sem nema hundruðum þúsunda, eru á hinn bóginn ekki óalgeng. Þetta getur bent til þess að ekki sé gengið úr skugga um allan rétt fólks til lífeyrisgreiðslna. Því þarf að tryggja aukið upplýsingaflæði til stofnunarinnar frá lífeyrissjóðum. Sama gildir um greiðslur úr Atvinnuleysistryggingasjóði.

Samkvæmt 50 gr. laga um almannatryggingar á Tryggingastofnun endurkröfurétt á hendur bótaþega eftir almennum reglum fái hann greiddar hærri bætur en hann á rétt á. Ef ofgreiðsla bótanna stafar af sviksamlegu atferli bótaþegans, getur Tryggingastofnun látið hann endurgreiða allt að

tvöfalda þá fjárhæð, sem ofgreidd var. Heimild er til þess að draga upphæð skuldarinnar frá bótum, sem bótaþegi kann að öðlast síðar. Aldrei hefur til þess komið að bótaþega hafi verið gert að greiða til baka tvöfalda ofgreidda fjárhæð þrátt fyrir lagaheimildina.

Ekki eru fyrir hendi upplýsingar um hve ofgreiðslur eru algengar eða hvernig þær skiptast á milli bótaflokka. Hins vegar liggur fyrir að reynt er að innheimta þær ofgreiðslur, sem uppgötvast. Ofgreiðslur myndast fyrst og fremst vegna rangra tekjufirlýsinga, sem valda því að viðkomandi bótaþegi fær of háar lífeyrisgreiðslur. En fleiri ástæður ofgreiðslna eru fyrir hendi. Þannig geta myndast ofgreiðslur vegna mistaka starfsfólks, svo sem vegna þess að það gleymist að fella niður eina tegund bóta þegar réttur til annarra bóta myndast. Þá geta upplýsingar um breytingar á hjúskaparstöðu bótaþega komið það seint að ofgreiðslur eigi sér stað, jafnvel svo mánuðum skipti. Dæmi eru enn fremur um hreinar kerfisvillur í Tryggva, sbr. lýsingu hér að framan, auk þess sem í tölvukerfið vantar ýmiss konar innbyggða öryggisþætti, er hlýtur að teljast nauðsynlegt í kerfi sem þessu. Nefna má í þessu samhengi að útborgun barnalífeyris er ekki tengd kennitölu viðkomandi barns. Hætta getur því verið á tvígreiðslu barnalífeyris í þeim tilvikum að báðir foreldrar eru öryrkjar en búa ekki saman. Ekki er innbyggt í kerfið eftirlit með því að móttakandi greiðslunnar sé skráður framfærandi þess barns, sem greiðslan tilheyrir.

4.4.1 Breytt verklag við afgreiðslu bóta lífeyristryggingasviðs

Brýna nauðsyn ber til að breyta hið fyrsta verklagi við ákvörðun bóta í Tryggingastofnun ríkisins. Endurskoðunardeildin hefur um nokkurra ára skeið bent á að tekjufirlýsingar bótaþeganna séu einungis áætlun um væntanlegar árstekjur. Bótagreiðslur byggðar á þessum áætlunum séu því eðli málsins samkvæmt einnig áætlaðar og því þurfi að gera tekjufirlýsingarárin upp, þ.e. leiðrétta fyrir of- eða vanáætluðum bótum.

Nýlega var að tilhlutan forstjóra sett á laggirnar nefnd, sem á að finna lausn á vandamálinu í tengslum við tekjufirlýsingarnar. Ef taka á upp annað fyrirkomulag er á hinn bóginn margt að gæta. Í því sambandi má nefna að vaknað hafa spurningar um hvernig fara á með mál fólks, sem sótt hefur um bætur, þegið bætur í t.d. 1 mánuð og síðan fengið vinnu og unnið fyrir 300 þúsund krónum á mánuði í 3 mánuði. Eiga þessar 900 þúsund krónur að dreifast yfir árið og skerða þar með bætur þegar árið er gert upp? Hefði þessi sami einstaklingur ekki verið kominn á skrá hjá Tryggingastofnun en gefið tekjufirlýsingu og hafið töku bóta eftir að þessu þriggja mánaðatímabili lauk, hefði hann fengið fullar bætur eftir starfslok, þar sem að laun fram að starfslokum skerða ekki bætur. Dæmi af þessu tagi, þótt tilbúið sé, undirstrikar hversu mikilvægt er að upplýsingagjöf sé nákvæm og í föstum skorðum.

Þá liggur fyrir að vanda þarf gerð tekjufirlýsinga betur en nú er raunin. Þannig voru dæmi um í könnun Ríkisendurskoðunar á bótagreiðslum að samræmi var í heildarfjárhæð tekna samkvæmt tekjufirlýsingu og skattframtali en bótagreiðslur engu að síður rangar þar sem skipting milli ólíkra tekjutegunda var ekki fyrir hendi á tekjufirlýsingunni. Umtalsverða vinnu yrði því að leggja í þjálfun starfsmanna við að aðstoða væntanlega bótaþega við að gera tekjufirlýsingarnar sem áreiðanlegastar, auk þess sem auka þarf upplýsingaflæði til stofnunarinnar ekki síst frá lífeyrissjóðum, Atvinnuleysistryggingasjóði og ríkisskattstjóra. Enn fremur þyrfti að fara fram víðtækt kynningarstarf áður en breytingin ætti sér stað. Það kynningarstarf þyrfti m.a. að taka til þess hvaða hættur eru fólgnar í því að gefa ranga tekjufirlýsingu. Fyrir hendi þyrftu að vera tilbúin dæmi svo að fólk átti sig á afleiðingum rangrar tekjufirlýsingar.

Hafa verður í huga að ef bótagreiðslur eru endurákvæðar vegna mismunar, sem upp kemur á milli tekna samkvæmt tekjufirlýsingu og skattframtals, hvort heldur er til hækkunar eða lækkunar, geta afleidd áhrif verið umtalsverð. Þetta á t.d. við um barnabætur og vaxtabætur en réttur til þeirra grundvallast á tekjum viðkomandi bótaþega. Auk

Þess getur endurákvörðunin haft áhrif á skattgreiðslur einstaklingsins. Endurákvörðunin getur einnig haft áhrif á endurgreiðslur ýmiss konar úr sjúkratryggingadeild Tryggingastofnunar. Hafi bótaþegi fengið greidda einhverja tekjutryggingu á hann í vissum tilvikum rétt á þátttöku Tryggingastofnunar í ýmiss konar sjúkrakostnaði. Því er hugsanlegt að ekki bæri einungis að endurkrefja bótaþega vegna ofgreiddra bóta heldur einnig vegna kostnaðarþátttöku, sem ekki var réttur til. Þannig liggur fyrir að endurákvörðun bóta veldur ekki aðeins vandræðum hjá bótaþeganum og ýmsum deildum Tryggingastofnunar heldur einnig í skattkerfinu.

Kanna þarf hvaða lagabreytingar eru nauðsynlegar til að láta upphaflegu bæturnar halda sér sem tekjur bótaþegans útborgunarárið. Slíkt fyrirkomulag myndi einfalda allt ferli við innheimtu ofgreiddra bóta. Ofgreiðslur á bótum ár 1 kæmu þá beint til leiðréttingar bótum ár 2 og þar með kostnaði vegna bóta frá Tryggingastofnun sama ár í stað þess að færa ofgreiðsluna sem kröfu á bótaþegann hjá Tryggingastofnun eins og nú er gert ef til leiðréttinga kemur. Þar með yrðu leiðréttingar sem gera þarf gerðar á yfirstandandi ári en það dregur úr afleiddum áhrifum breytinganna.

Þá þarf að hafa í huga að þegar bætur eru leiðréttar með þessum hætti yrði sama skattframtal væntanlega lagt til grundvallar bótagreiðslum tvö ár í röð. Þetta kemur til af því að árið, sem bætur miðast við gefna tekjuyfirlýsingu (ár 1), er þá fyrst gert upp þegar skattframtal vegna þess liggur fyrir, þ.e. 1. september ár 2. Bætur sem greiddar voru ár 1, yrðu þá gerðar upp miðað við tekjur samkvæmt skattframtalinu. Ef koma á bótagreiðslum vegna einstaklingsins á rétt ról, þ.e. að miða við síðasta skattframtal eins og gert er hjá þorra bótaþega, yrði á sama tíma og með sama hætti að leiðréttu bótagreiðslur fyrstu 8 mánuði árs 2. Bætur síðari hluta árs 2 og fyrstu 8 mánuði árs 3 yrðu einnig miðaðar við þetta sama skattframtal. Þann 1. september ár 3 lægju fyrir upplýsingar úr nýju skattframtali, sem bótagreiðslur síðari hluta árs 3 og fyrstu 8 mánuði árs 4 myndu miðast við, þ.e. eins og venja er til með þá, sem komnir eru í fast greiðslufyrirkomulag hjá stofnuninni.

Enda þótt að það fyrirkomulag, sem lýst er hér að framan kæmist á, þyrfti að koma á ákveðnu og reglubundnu eftirliti með staðgreiðsluskyldum tekjum þeirra einstaklinga, sem fá lífeyrisgreiðslur frá Tryggingastofnun. Þessu eftirliti væri ætlað að finna ofgreiðslur fyrr en ella og gefa starfsfólki stofnunarinnar færi á að grípa í taumana fyrr enda geta verulegar ofgreiðslur eitt ár augljóslega valdið bótaþegum miklum vandræðum við uppgjör síðar. Skilvirku eftirliti af þessum toga verður ekki komið á nema í samvinnu við embætti ríkisskattstjóra. Þannig mætti hugsa sér að starfsfólk lífeyrisdeildar skráði mánaðarlegar launa- og lífeyrissjóðstekjur samkvæmt tekjufirlýsingum. Þessar skrár væru keyrðar vélrænt á móti staðgreiðsluskrá ríkisskattstjóra og ábendingar fengjust ef mismunur væri yfir ákveðnum mörkum. Staðgreiðsluskrárnar liggja að vísu fyrir u.þ.b. þremur mánuðum á eftir í tíma en engu að síður ætti að vera hægt að stöðva ofgreiðslur fyrr en ef beðið er eftir næsta skattframtali. Handvirkt eftirlit eins og nú er viðhaft myndi minnka til mikilla muna auk þess sem eftirlitið næði til allra bótaþega, sem eiga gilda tekjufirlýsingu.

5 Eftirlit með úrskurðum og afgreiðslu bóta lífeyristryggingasviðs

5.1 Almennt um endurskoðun og eftirlit innan lífeyristryggingasviðs

Eftirlit með úrskurðum og afgreiðslu bóta lífeyristrygginga Tryggingastofnunar ríkisins í samræmi við lög um almannatryggingar nr. 117/1993 og lög um félagslega aðstoð nr. 118/1993, er tvíþætt. Annars vegar er þar um að ræða lögbundna ytri endurskoðun Ríkisendurskoðunar í samræmi við lög nr. 86/1997 og hins vegar almennt eftirlit innan Tryggingastofnunar með úrskurðum og afgreiðslu bóta lífeyristrygginga.

Eftirlitsstörf innan Tryggingastofnunar með afgreiðslum lífeyristrygginga eru einnig tvíþætt. Annars vegar starfar endurskoðunardeild við stofnunina undir eftirliti tryggingaráðs samkvæmt 6. gr. laga um almannatryggingar. Samkvæmt laganna hljóðan hefur deildin það hlutverk að tryggja að tryggingaráð hafi þær upplýsingar, sem það þarfnast til að hafa eftirlit með fjárhag, rekstri og starfsemi stofnunarinnar og gæta þess að hún starfi í samræmi við lög og reglugerðir á hverjum tíma. Hins vegar er til staðar vísir að innra eftirliti innan lífeyristryggingasviðs, sem á að tryggja að úrskurðir og afgreiðslur sviðsins séu í samræmi við lög og reglugerðir.

Í þessum kafla verður fjallað um hvert hlutverk innri endurskoðunar og innra eftirlits eigi að vera að mati Ríkisendurskoðunar og hvernig Tryggingastofnun hagar sinni innri endurskoðun og í hversu miklu mæli innra eftirliti hafi

verið komið á innan lífeyristryggingasviðs. Loks er gerður samanburður á því eftirliti, sem fyrir hendi er innan stofnunarinnar, og því eftirliti, sem Ríkisendurskoðun telur að vera þurfi til staðar, og gerðar tillögur til úrbóta.

5.2 Hlutverk innra eftirlits og innri endurskoðunar

Þegar horft er til umfangs reksturs lífeyristrygginga Tryggingastofnunar ríkisins og þeirrar flóknu löggjafar, sem um starfsemina gildir, er ljóst að brýn þörf er á öflugum innra eftirliti. Bein lagafyrirmæli þess efnis er þó ekki að finna í almannatryggingalöggjöfinni þótt þar sé kveðið á um að endurskoðunardeild starfi við stofnunina. Nefna má til samanburðar lög um viðskiptabanka og sparisjóði nr. 113/1993, en þau gilda eftir því sem við á um lánastofnanir aðrar en viðskiptabanka og sparisjóði, samanber 11. gr. laga nr. 123/1993, þar sem beinlínis er kveðið á um að til staðar skuli vera innra eftirlit en þar segir í 62 grein:

"Við viðskiptabanka og sparisjóði skal starfa endurskoðunardeild sem annast innri endurskoðun undir stjórn forstöðumanns. Innri endurskoðun er hluti af skipulagi viðskiptabanka og sparisjóða og er þáttur í eftirlitskerfi þeirra. Fjármálaeftirlitið getur veitt undanþágu frá starfrækslu slíkrar endurskoðunardeildar og sett þeim stofnunum skilyrði sem slíka undanþágu fá."

Eins og fram kom í 7. mgr. 62 gr. laga getur fjármálaeftirlitið veitt undanþágu frá stofnun sérstakrar endurskoðunardeildar. Það er þó háð því skilyrði að gerður sé samningur við löggiltan endurskoðanda eða endurskoðunarstofu um framkvæmd úttektar á virkni innra eftirlits stofnunarinnar. Þannig er beinlínis gert ráð fyrir því að stofnanir, sem annast verulega fjárumsóslu, komi á virku innra eftirliti og að hlutverk innri endurskoðunar sé m.a. að fylgjast með því að innra eftirlitið virki sem skyldi.

5.2.1 Hlutverk innra eftirlits

Öflugt innra eftirlit er nauðsynlegt í rekstri ríkisaðila og ein af forsendum árangursríkrar stjórnunar. Innra eftirliti er ætlað að vera hluti af þeim aðgerðum, sem stofnanir nota til þess að ná fram markmiðum sínum, en þau eru;

- *að reksturinn sé árangursríkur og skilvirkur*
- *að semja áreiðanleg reikningsskil*
- *að fylgja lögum og reglum sem gilda um starfsemina*
- *að tryggja rekstraröryggi upplýsingakerfa, áreiðanleika og leynd gagna.*

Innra eftirlit felur í sér allt það ferli, sem stuðlar að því að stofnun nái markmiðum sínum. Það nær því bæði til fjárhagslegs innra eftirlits og stjórnunarlegs innra eftirlits. Segja má að innra eftirlit felst í eftirfarandi þáttum;

- *Starfsumhverfi*
- *Áhættumati*
- *Eftirlitsaðgerðum*
- *Upplýsingum og samskiptum*
- *Samtímaeftirliti*

Í starfsumhverfinu er að finna þá eftirlitsmenningu, sem ríkir innan viðkomandi stofnunar en hún hefur áhrif á það hversu árangursríkar tilteknar tegundir innra eftirlits eru. Þar er að finna viðhorf, skilning og aðgerðir stjórnenda og annarra yfirmanna vegna innra eftirlits og mikilvægi þess fyrir viðkomandi starfsemi. Auk jákvæðs viðhorfs eru verkaskipting, agi og fræðsla um tilgang innra eftirlits ein helsta forsenda fyrir góðum árangri af því.

Liður í innra eftirliti er að gera sér grein fyrir og meta ýmsa áhættuþætti, sem haft geta áhrif á starfsemi stofnunarinnar, og ákveða með hvaða hætti skuli bregðast við þeim. Áhættumat felur í sér greiningu áhættuþátta en þeir skiptast í innri og ytri áhættuþætti, mat á hættuþáttum, en í því felst

að meta annars vegar hversu miklar líkur er á því að tiltekin áhætta valdi áföllum í rekstri og hins vegar því að meta tjónið ef áföll verða, stefnumótun um hvaða markmiðum eftirlitsaðgerðum er ætlað að ná og loks endurmati áhættu.

Í kjölfar áhættumats þurfa stjórnendur að ákveða hvernig þeirra ætla að bregðast við þeirri áhættu, sem talin er fylgja viðkomandi rekstri. Innri eftirlitsaðgerðir ná til allra þeirra aðgerða, sem auka líkur á því að rekstraraðili nái markmiðum sínum. Eftirlitsaðgerðir má flokka í aðgerðir stjórnenda, sem fela í sér verkstjórn og eftirlit með rekstrinum, aðgerðir byggðar á skipulagi, sem felur í sér aðgreiningu starfa, takmörkun aðgagns að skráum og varðveislu eigna, aðgerðir byggðar á staðfestingu með áritun, aðgerðir til að tryggja gæði, sem fela í sér að unnið sé heildstætt og af nákvæmni og aðgerðir vegna upplýsingakerfa, sem fela í sér kröfur um rekstrarhæfi og afköst tölvukerfa og áreiðanleika og leynd gagna.

Til þess að forstöðumenn geti stjórnað rekstrinum þurfa þeir að fá áreiðanlegar og viðeigandi upplýsingar um hann. Gögn þarf því að skrá og síðan vinna úr þeim upplýsingum, sem miðlað er til stjórnenda og annarra innan stofnunar eða fyrirtækis, sem á þeim þurfa að halda, tímanlega og í viðeigandi formi. Gæði þeirra upplýsinga, sem safnað er, haldið er við og birtar í upplýsingakerfum skipta miklu máli við rekstur stofnunar. Mat á gæðum upplýsinga felst í því að kanna hvort þær eru viðeigandi, tímanlegar, í gildi, nákvæmar og aðgengilegar. Upplýsingunum þarf síðan að miðla á skilvirkan hátt innan stofnunar sem er mikilvægt fyrir öflugt innra eftirlit. Samskipti við aðila utan stofnunar þarf einnig að vera í föstum farvegi.

Loks þarf að vera til staðar stöðugt eftirlit innan stofnunar við að fylgjast með virkni innra eftirlitsins. Jafnframt þarf að gera á því sérstakar úttektir til að fylgjast með að innra eftirlitið virki sem skyldi.

5.2.2 Hlutverk innri endurskoðunar

Innri endurskoðun er einn þeirra eftirlitsþátta, sem stuðla eiga að hagkvæmari og skilvirkari nýtingu á þeim fjármunum, er stofnanir og fyrirtæki sýsla með. Hlutverk innri endurskoðunar hefur verið að breytast á undanförunum árum. Gerðar eru kröfur til stofnana um aukna hagkvæmni í rekstri auk þess sem kröfur um bættu innri stjórnun hafa verið settar fram, sem leitt hafa til þess að yfirstjórnendur gera aðrar kröfur til innri endurskoðunardeilda en áður. Áður var ætlast til þess að innri endurskoðunardeildir sæju til þess að reglum væri framfylgt en nú er hlutverk þeirra fólgið í því að aðstoða hverja og eina deild við að ná fram markmiðum viðkomandi stofnunar. Tvö atriði aðgreina innri endurskoðun frá öðrum eftirlitsstörfum. Í fyrsta lagi er innri endurskoðun sjálfstæð eining innan stofnunar og tekur engan þátt í daglegum rekstri hennar. Í annan stað er eining þessi í beinum tengslum við æðstu stjórn stofnunarinnar. Álitsgerðir innri endurskoðunar eiga því að vera settar fram frá sama sjónarhóli og óháðs aðila.

Það er á forræði stjórnenda stofnana að ákvarða verkefni innri endurskoðunar. Við mat á þeim verkefnum skiptir miklu máli styrkleiki innra eftirlits í starfsumhverfinu og er viðhorf og hegðun stjórnenda og starfsmanna þar þýðingamest. Mikilvægt er að eðli og umfang þeirra verkefna, sem stjórnendur útdeila innri endurskoðendum sé fullnægjandi og að stjórnendur bregðist við ábendingum þeirra um veikleika í innra eftirliti. Helstu verkefnaþættir, sem endurskoðendur eiga að sýsla með eru m.a.:

- *Áreiðanleiki og heildstæðni fjárhags- og rekstrarupplýsinga*
- *Samkvæmni við stefnu stofnunar, skipulag/áætlanir, verklagsreglur, lög og reglugerðir*
- *Varðveisla eigna*
- *Hagkvæmni og sparsemi í notkun auðlinda*
- *Mæling rekstrarárangurs út frá settum markmiðum*

Innri endurskoðendur þurfa að ganga úr skugga um áreiðanleika og hve heildstæðar fjárhags- og rekstrarupplýsingar eru auk þess að skoða þær aðferðir, sem beitt er við að finna, mæla, flokka og birta slíkar upplýsingar.

Innri endurskoðendur ættu að skoða það verklag, sem komið hefur verið á í því skyni að tryggja að farið sé eftir stefnu, skipulagi, áætlunum, verklagsreglum, lögum og reglum, sem kunna að hafa veruleg áhrif á rekstur og skýrslur, og ganga úr skugga um að stofnunin og fyrirtækið fylgi þeim. Þeir ættu að skoða það verklag, sem viðhaft er við varðveislu eigna og staðfestingu á tilvist þeirra. Eins ættu þeir að meta hagkvæmni og hagsýni í notkun fjármuna og mannafla, sem stofnunin hefur til ráðstöfunar. Loks ættu innri endurskoðendur að bera rekstrarniðurstöður saman við rekstrarmarkmið viðkomandi stofnunar til að meta hvort að þeim hafi verið náð.

5.3 Framkvæmd innra eftirlits og innri endurskoðunar

Eftirlit með úrskurðum og afgreiðslu bóta lífeyristryggingasviðs Tyggingastofnunar ríkisins er tvíþætt. Í fyrsta lagi fer fram ákveðið innra eftirlit innan sviðsins og hjá umboðsmönnum hennar víðs vegar um landið. Hins vegar annast endurskoðunardeild stofnunarinnar endurskoðun á afgreiðslum sviðsins og umboðsmanna þess. Innra eftirlit lífeyristryggingasviðs hefur til skamms tíma verið mjög takmarkað. Fyrir bragðið hefur verið mikið um athugasemdir og leiðréttingar frá endurskoðunardeild stofnunarinnar.

Viss skoðanamunur hefur einnig verið uppi á milli lífeyristryggingasviðs og endurskoðunardeildar um hvaða verklag skuli viðhaft við útreikning á tekjutengdum bótum. Sú vinnutilhögun, sem nú er viðhöfð innan lífeyristryggingasviðs við mat á framtíðarárstekjum bótaþega, útheimtir óneitanlega mikla vinnu við eftirlit á því að bótaþegar fái greiddar réttar bætur. Þá ber ekki á öðru en að nokkur skoðanamunur sé á milli lífeyristryggingasviðs og innri

endurskoðunar um túlkun á almannatryggingalöggjöfinni, s.s. á heimildarákvæðum laganna. Talsverðir annmarkar hafa komið í ljós á tölvukerfi lífeyristryggingasviðs en kerfið ber þess merki að þarfagreiningu hafi í upphafi verið ábótavant. Það uppfyllir því ekki þær kröfur, sem gera verður til tölvukerfis sem þessa.

Framangreind atriði hafa leitt til hnökra á samskiptum þessara deilda almennt. Ljóst er að skortur hefur verið á skýrum verklagsreglum fyrir deildirnar að vinna eftir. Hér á eftir verður gerð grein fyrir vinnutilhögun í þeim deildum lífeyristryggingasviðs, sem koma að afgreiðslu bóta og því eftirliti, sem þar fer fram. Auk þess verður gerð grein fyrir vinnutilhögun í endurskoðunardeild og því eftirliti, sem þar á sér stað.

5.3.1 Framkvæmd innra eftirlits

Hlutverk lífeyristryggingasviðs er að annast lífeyristryggingaþátt almannatrygginga. Í handbók deildarinnar frá árinu 1995 koma fram meginmarkmið deildarinnar en þau eru eftirfarandi:

- *Að veita viðskiptamönnun deildarinnar fyrsta flokks þjónustu og vinna stöðugt að því að bæta gæði þjónustunnar til hagsbóta fyrir viðskiptavini, einkum hvað varðar tímasetningar, persónulega ráðgjöf og jákvætt viðmót.*
- *Að ímynd deildarinnar einkennist af fagmennsku, tímaöryggi og vingjarnlegu viðmóti.*
- *Að vandlega sé fylgst með kostnaði.*
- *Að vinna stöðugt að því að bæta þekkingu og færni starfsfólks. Lífeyrisdeild vill skapa starfsfólki deildarinnar góða vinnuaðstöðu og leggur áherslu á að góður og jákvæður andi sé á vinnustað.*
- *Að leggja áherslu á að taka vel á móti nýjum starfsmönnum og kynna þeim vandlega störf sín, samstarfsfólk og markmið deildar og Trygginga-*

stofnunar.

Lífeyristryggingasvið annast fjölskyldumál, öldrunarmál og örorkumál auk þess sem rekstrarmál og lagamál heyra til sviðsins. Sviðið kemur þannig að ákvörðunum um elli-, örorku- og endurhæfingarlífeyri, tekjutryggingu, heimilisuppbót, sérstaka heimilisuppbót og fleiri tengdar bætur auk þess að annast skráningu og vinnslu mála vegna ellilífeyris-, örorku- og endurhæfingarlífeyrisþega. Frá því að nýtt skipurit tók gildi í apríl 1999 annast þjónustusvið öll afgreiðslumál lífeyristryggingasviðs auk þess sem upplýsingagjöf verður að mestu leyti á þeirra hendi.

Hlutverk rekstrarmála lífeyristryggingasviðs er m.a. að annast eftirlit með afgreiðslum deildarinnar. Eftirlitið á að fela í sér að allir úrskurðir lífeyristryggingasviðs eru yfirfarnir strax eftir keyrslu. Mikill misbrestur hefur verið á því að þessari vinnu hafi verið sinnt sem skyldi einkum vegna þess að til skamms tíma var ekki fyrir hendi starfsfólk til að annast eftirlitið. Sú breyting hefur orðið á starfsemi sviðsins frá miðju ári 1998 að tveir starfsmenn sinna nú alfarið eftirliti með afgreiðslum þess.

Ætíð hafa komið mikið af athugasemdum frá endurskoðunardeildinni, sem lífeyristryggingasviðið hefur þurft að sinna. Sviðið hefur ekki í öllum tilvikum fallist á réttmæti athugasemda innri endurskoðunar. Að mati sviðsins hefur of mikill tími farið í að leiðrétta gamla úrskurði, oft margra mánaða gamla. Er þess vænst að með því að sinna eftirliti í meira mæli innan sviðsins en verið hefur muni athugasemdum innri endurskoðunar smám saman fækka til mikilla muna.

Eins og áður hefur komið fram virðist ekki aðeins um skoðanaágreining á milli lífeyristryggingasviðs og endurskoðunardeildar að ræða heldur virðist einnig skorta nokkuð á samræmda túlkun deildanna á lögum og reglugerðum. Þetta má að verulegu leyti rekja til skorts á samræmdum verklagsreglum og lagaskýringum. Til að bæta úr þessu var skipaður samstarfshópur þessara tveggja deilda í febrúar 1998, sem hafði það verkefni að vinna að gerð heildarhandbókar fyrir lífeyristryggingasviðið. Nú liggur fyrir gæða-

handbók lífeyrstryggingasviðs, sem inniheldur m.a. verklagsreglur við afgreiðslur bóta, útreikning greiðslna og handbók um tölvukerfi. Gera má ráð fyrir að reglur þessar muni tryggja samræmd vinnubrögð við afgreiðslu bóta og er það fagnaðarefni.

5.3.2 Framkvæmd innri endurskoðunar

Samkvæmt 6. gr. laga um almannatryggingar nr. 117/1993 skal tryggingaráð hafa eftirlit með fjárhag, rekstri og starfsemi stofnunarinnar og gæta þess að hún starfi í samræmi við lög og reglugerðir á hverjum tíma. Í 7. gr. laganna er kveðið á um að tryggingaráð skuli úrskurða í málum rísi ágreiningur um grundvöll, skilyrði eða fjárhæð bóta. Hefur reyndin orðið sú að vinna tryggingaráðs felst nær eingöngu í því að úrskurða í kærumálum en þeim verkefnum minna sinnt, sem kveðið er á um í 6. gr. laganna.

Með lögum nr. 60/1999, sem tóku gildi þann 1. júlí 1999, var stofnuð sjálfstæð og óháð nefnd, úrskurðarnefnd almannatrygginga. Hefur lagabreytingin verulega þýðingu fyrir stjórn Tryggingastofnunar. Þannig úrskurðar tryggingaráð ekki frammar í ágreiningsmálum um grundvöll, skilyrði eða upphæð bóta heldur verður það hlutverk sérstakrar úrskurðarnefndar. Tryggingaráð mun áfram setja reglur í tilteknum lögbundnum tilvikum og hafa eftirlit með fjárhag, rekstri og starfsemi stofnunarinnar og gæta þess að hún starfi í samræmi við lög og reglugerðir. Má vænta þess að tryggingaráð hafi framvegis meira svigrúm til að sinna stjórnun og eftirliti, þar sem úrskurðir í ágreiningsmálum voru margir og oft tímafrekir. Með þessari lagabreytingu má vænta þess að réttarstaða skjólstaðinga Tryggingastofnunar verði bætt.

Endurskoðunardeild Tryggingastofnunar starfar undir eftirliti tryggingaráðs. Hlutverk hennar er að fylgjast með rekstri Tryggingastofnunar fyrir hönd tryggingaráðs og sjá til þess að stofnunin starfi innan ramma laga og reglugerða. Reyndin hefur engu að síður orðið sú að ekkert formlegt samband er á milli endurskoðunardeildar og tryggingaráðs

og fara m.a. allar skýrslur og athugasemdir deildarinnar beint til forstjóra. Frá því að nógildandi lög um almannatryggingar tóku gildi árið 1993 ræður forstjóri Tryggingastofnunar forstöðumann endurskoðunardeildar sem og aðra starfsmenn stofnunarinnar ef undan er skilinn trygginga-yfirlæknir, sem ráðherra skipar. Má ætla að vegna þessa hafi afskipti tryggingaráðs af endurskoðunardeildinni orðið minni en löggin gera ráð fyrir.

Um árabíl hefur endurskoðunardeild Tryggingastofnunar fyrst og fremst sinnt endurskoðun á afgreiðslum lífeyristryggingasviðs. Hefur deildin lítið sinnt endurskoðun á afgreiðslum sjúkratryggingasviðs og læknasviðs auk þess sem deildin hefur ekki annast á markvissan hátt hefðbundin innri endurskoðunarstörf. Að frumkvæði forstjóra hafa þó að undanfögnu orðið vissar breytingar á starfsháttum deildarinnar. Eftirlit hennar tekur nú einnig til annarra deilda Tryggingastofnunar enda þótt höfuðáherslan sé enn á afgreiðslur lífeyristryggingasviðs. Með breytingum á því sviði er þess að vænta að eftirlit muni smám saman í auknum mæli taka til annarra starfspátta stofnunarinnar.

Eftirlit endurskoðunardeildar nær einnig til allra 26 umboða Tryggingastofnunar víðs vegar um landið. Farið er í umboðin árlega og eftirliti sinnt með sambærilegum hætti og gert er hjá lífeyristryggingasviði. Villur hafa að mati endurskoðunardeildar ekki verið jafn algengar í útibúunum og hjá lífeyristryggingasviði en koma engu að síður fyrir. Staða endurskoðunardeildarinnar gagnvart umboðunum er fremur óljós þar sem starfsmenn umboðanna heyra undir viðkomandi sýslumannsembætti. Því er ekki ljóst hvort hægt er að beina sambærilegum tilmælum til þeirra varðandi enduryfirferð mála ef villur eru yfir mörkum í ákveðnum flokkum. Slík yfirferð kostar óhjákvæmilega aukna vinnu og þar með aukin útgjöld fyrir viðkomandi útibú. Virðist ljóst að Tryggingastofnun og sýslumannsembættin þurfa sameiginlega að skilgreina hlutverk og gagnkvæmar skyldur sínar og koma þeim í fastan farveg.

Eftirlit endurskoðunardeildar með afgreiðslum lífeyristryggingasviðs fer m.a þannig fram að deildin fær

mánaðarlega lista yfir allar breytingar, sem lífeyristryggingasviðið gerir, en nýir einstaklingar á skrá flokkast sem breyting í þessu samhengi. Geta öll atriði, sem bókuð eru innan lífeyristryggingasviðs verið tilefni athugunar af hálfu endurskoðunardeildar, þ.e. jafnt bótarétturinn, tekjur bótaþega og úrskurðurinn sem slíkur. Málin eru yfirleitt skoðuð í tölvu og aðeins í einstaka tilviki farið í grunnögn. Er það mat innri endurskoðunar að deildina vanti yfirlit yfir öll kerfi og skrár, sem verið er að vinna með í stofnuninni, til þess að eðlilegri tölvuendurskoðun verði við komið. Síðastliðin tvö ár hefur verið farið yfir fimmta hvern úrskurð á mánaðarlegum breytingalistum en áður var farið yfir alla úrskurði. Tekið er tölfraðilegt úrtak úr listanum í samræmi við alþjóðlegan staðal. Ef villur eru meiri en sem nemur $AQL=0,15\%$ af úrtakinu fellur flokkurinn og tilmæli eru send lífeyristryggingasviði þess efnis að öll mál í flokknum verði yfirfarin.¹⁵

Um 5-10% þess úrtaks, sem endurskoðunardeildin kannar, er að jafnaði rangt að mati endurskoðunardeildar. Algengustu villurnar, eða um 80% eru tengdar tekjuyfirlýsingum, þ.e.a.s. við eftirgrennslan reynast tekjur umsækjenda hærri en tekjuyfirlýsing þeirra gefur til kynna og því hefur bótaþeginn fengið of háar bætur. Liggur ljóst fyrir að það kerfi sem viðhaft er við eftirlit með þeim, sem gefa út tekjuyfirlýsingar, þarfnast endurskoðunar við. Aðrar villur, u.þ.b. 20%, eru af ýmsum toga, s.s. að greiddar eru saman bætur, sem ekki má greiða saman. Taka má sem dæmi að einstaklingur, sem missir heimilisuppbót vegna hækkaðra tekna eða annarra breytinga á aðstæðum, heldur sérstakri heimilisuppbót. Forsenda fyrir greiðslu sérstakrar heimilisuppbótar er engu að síður sú að viðkomandi eigi rétt á heimilisuppbót. Tölvukerfið gefur ekki sjálfkrafa til kynna að þessar bætur geti ekki fara saman en slík ábending ætti að vera innbyggð í kerfi af þessu tagi. Til að koma í veg fyrir slíkar villur hefur verið hannað fyrirspurnarkerfi, sem endurskoðunardeildin keyrir á móti úrskurðum u.þ.b. fjórum sinnum á ári. Rétt er að benda á að starfsfólk lífeyristryggingasviðs samþykkir einungis hluta þessara athugasemda sem villur, en að þeirra áliti eiga um 60%

¹⁵ AQL, Acceptable quality level

athugasemda frá endurskoðunardeildinni ekki rétt á sér af ýmsum ástæðum.

Árið 1994 var hrint af stað samstarfsverkefni milli endurskoðunardeildar og lífeyristryggingasviðs. Markmið samstarfsins var að fækka villum, koma í veg fyrir tvíverknað við leiðréttingar á málum og að auka vinnuhagræðingu í báðum deildum. Af hálfu endurskoðunardeildar átti að flokka þær athugasemdir, sem gerðar voru við afgreiðslur lífeyristryggingasviðs til að ganga úr skugga um hvers eðlis þær væru, athuga hvaða úrbóta væri þörf til að fækka athugasemdunum og stuðla þannig að aukinni vinnuhagræðingu. Í kjölfar þessa samstarfs var komið á þeirri vinnureglu að þeim starfsmanni lífeyristryggingasviðs, sem vann verkið í upphafi, var falið að leiðrétta og endurskoða úrskurðinn í framhaldi af athugasemdum endurskoðunardeildar til að starfsmenn myndu bæta eigin vinnubrögð. Öðru skilaði samstarf þetta ekki.

Á árinu 1996 lagði endurskoðunardeildin fram tillögu að breyttu vinnuferli við ákvörðun tekjutengdra bóta en um hana er fjallað í fjórða kafla hér að framan. Þar er gengið út frá því að endanlegt uppgjör bóta eigi sér stað árlega fyrir alla bótaþega, sem fá tekjutengdar bætur út frá tekjum viðkomandi árs. Með því móti yrðu bætur leiðréttar eftir á til samræmis við tekjur ársins. Við endurákvörðun bóta út frá tekjum ársins er aftur á móti ljóst að mismunir myndast undantekningalítið þegar skattframtal liggur fyrir. Af þeim sökum var lífeyristryggingasviðið ekki hlynnt tillögu endurskoðunardeildar þar sem álag er talið aukast mjög innan sviðsins. Væri farið að hugmyndum endurskoðunardeildar væri stöðugt eftirlit hennar með úrskurðum lífeyristryggingasviðs á hinn bóginn óþarft þar sem sérhvert ár yrði undantekningalaust gert upp. Ekki var í kjölfar þessa komið á formlegu samstarfi milli lífeyristryggingasviðs og innri endurskoðunar en slíku samstarfi hefur nú verið komið á.

5.4 Breytt fyrirkomulag við innra eftirlit og innri endurskoðun

Umfjöllunin hér að framan ber með sér að ýmislegt skortir á til þess að telja megi að lífeyristryggingasvið Tryggingastofnunar ríkisins hafi komið á öflugu innra eftirliti. Þá er ljóst að innri endurskoðun innan Tryggingastofnunar hafa ekki verið falin þau verkefni sem endurskoðunardeildum er almennt ætlað að hafa.

5.4.1 Breytt skipan innra eftirlits

Ekki er að efa að yfirstjórn Tryggingastofnunar hafi skilning á mikilvægi innra eftirlits og hafi áhuga á að efla það í því skyni að fylgjast betur með rekstri stofnunarinnar. Við endurbætur á innra eftirliti þarf að huga sérstaklega að þeim þáttum sem skipta mestu máli vegna skipulags og stjórnunar. Þannig liggur ekki skýrt fyrir í nýsamþykktu skipuriti stofnunarinnar hvernig valdi og ábyrgð er deilt niður eða hvernig boðleiðum innan stofnunarinnar er háttað. Þá þarf að móta skýra stefnu í starfsmannamálum og tryggja það að starfsmenn séu hæfir til að sinna verkefnum sínum með fræðslu og endurmenntun.

Áhættumat liggur ekki fyrir innan Tryggingastofnunar ríkisins. Ljóst er að stofnunin þarf að leggja í þá vinnu að skilgreina áhættuþætti lífeyristrygginga, meta þá og setja fram þau markmið, sem þeim eftirlitsaðgerðum, sem komið verður á, er ætlað að ná. Einn stærsti áhættuþáttur lífeyristryggingasviðs er tölvukerfið Tryggvi. Þannig þarf sértök öryggisstefna fyrir upplýsingakerfi Tryggingastofnunar að vera liður í þeirri stefnu, sem mótuð verður fyrir innra eftirlit sviðsins.

Innri eftirlitsaðgerð á að vera eðlilegur þáttur hvers verkefils. Hún þarf að vera árangursrík, hagkvæm og skilvirk og hana þarf að endurmeta reglulega. Slíkt endurmat kallar á að til sé skrifleg lýsing á aðgerðinni þar sem fram kemur hvað á að gera, hvernig, hvenær og hvers vegna. Að mati

Ríkisendurskoðunar þarf að koma á virkum eftirlitsaðgerðum innan Tryggingastofnunar í hverjum hinna fimm flokka, sem fjallað var um hér að framan, á grundvelli niðurstaðna af formlegu áhættumati. Þessar eftirlitsaðgerðir eru að sjálfstöðu að hluta til fyrir hendi innan stofnunarinnar og því þarf að meta það eftirlitskerfi, sem þegar er til staðar.

Það er mat Ríkisendurskoðunar að Tryggingastofnun ríkisins eigi að sjá til þess að framkvæmt verði kerfisbundið áhættumat innan stofnunarinnar í því skyni að greina og meta þá þætti sem áhrif geta haft á rekstur lífeyristrygginga. Í kjölfar kerfisbundins áhættumats væri æskilegt að koma á öflugu innra eftirlitskerfi innan stofnunarinnar, sem tæki m.a. til úrskurðar og afgreiðslu bóta lífeyristrygginga. Slíku eftirlitskerfi bæri að ná bæði til fjárhagslegs innra eftirlits og stjórnunarlegs innra eftirlits eins og það er skilgreint í greinargerð Ríkisendurskoðunar um innra eftirlit, sem gefin var út í desember 1998. Stofnunin er reiðubúin til að taka það hlutverk að sér.

5.4.2 Breytt skipan innri endurskoðunar

Áður var talið mikilvægt að innri endurskoðunardeild væri ekki hluti af hinu daglega stjórnskipulagi heldur væri deildin sjálfstæð og óháð daglegri stjórn stofnana. Endurspeglar ákvæði 6. gr. laga um almannatryggingar þetta viðhorf en þar er beinlínis kveðið á um að endurskoðunardeildin starfi undir eftirliti tryggingaráðs og sjái þar af leiðandi til þess að fyrir hendi séu þær upplýsingar, sem það hefur þörf fyrir til að geta sinnt lögboðnu hlutverki sínu. Enn fremur er talið nauðsynlegt að innri endurskoðun geti að eigin frumkvæði gert sjálfstæðar athuganir á ýmsum þáttum í rekstri stofnunar. Stjórnsýsluleg staða innri endurskoðunar og sjálfstæði hennar eitt og sér leiðir hins vegar ekki sjálfkrafa til þess að innri endurskoðun skili árangri. Því er í dag gerð krafa um að innri endurskoðun sé ekki síður þáttakandi í árangursríkri starfsemi stofnunar auk þess að hafa eftirlit með reglum og fyrirmælum, sem snúa að fjárhags- og bókhaldslegum þáttum. Deildin aðstoði þannig stjórnendur á ýmsum stigum stjórnskipulagsins í að ná fram settum markmiðum.

Ríkisendurskoðun telur að endurskoðunardeild innan Tryggingastofnunar ríkisins eigi stjórnýslulega að heyra beint undir forstjóra stofnunarinnar, en ekki undir tryggingaráð eins og lög um almannatryggingar gera ráð fyrir. Innri endurskoðun yrði þannig hluti að hinu daglega stjórnskipulagi stofnunarinnar og aðstoði forstjóra beint í að ná fram þeim markmiðum, sem stofnuninni eru sett í lögum. Mikilvægt er hins vegar að tryggja að endurskoðunardeild stofnunarinnar sé nægilega sjálfstæð til að gera úttektir á þeim viðfangsefnum, sem henni eru falin og hún telur nauðsynlegar, og að hún geti látið í ljós álit sitt beint við yfirstjórn. Viðfangsefni deildarinnar yrðu að öðru leyti ákvörðuð af forstjóra stofnunarinnar með hliðsjón af vinnu starfsmannanna og þátt deildarinnar í því eftirlitskerfi sem á að vera til staðar hverju sinni.

Í reglum Fjármálaeftirlitsins um endurskoðunardeildir og eftirlitsaðila lífeyrissjóða nr. 546 frá árinu 1998 svo og eldri greinargerð þess um innri endurskoðunardeildir í viðskiptabönkum, sparisjóðum og öðrum lánastofnunum frá árinu 1994 er að finna ákvæði um eftirlitsaðgerðir endurskoðunardeildar eða eftirlitsaðila. Ríkisendurskoðun hefur jafnframt m.a. gert samninga við lífeyrissjóði um framkvæmd innri endurskoðar hjá þeim, þar sem kveðið er á um í hverju hlutverk stofnunarinnar sem innri endurskoðanda er fólgið. Með hliðsjón af þessum viðmiðunum telur Ríkisendurskoðun að endurskoðunaraðgerðir endurskoðunardeildar Tryggingastofnunar ríkisins eiga að lágmarki að felast í að kanna:

- *hvort Tryggingastofnun ríkisins fylgi þeim lögum, reglum og samþykktum sem um hana gilda*
- *hvort fyrir hendi séu á hverjum tíma skýrar og greinargóðar skriflegar starfsreglur þar sem verksvið, ábyrgð og heimildir einstakra starfsmanna komi fram og hvort farið sé eftir þessum reglum*
- *hvort í starfsreglum Tryggingastofnunar ríkisins felist viðunandi innra eftirlit og þá sérstaklega hvort í starfsreglum sé nægjanlega skilið á milli*

þeirra starfsmanna, sem meðhöndla fjármuni og þeirra sem starfa að bókhaldi

- *varðveislu og meðferð fjármuna Tryggingastofnunar ríkisins*
- *skráningu í bótaskrá og réttindaskrá um þá einstaklinga, sem fá greiddar bætur hjá Tryggingastofnun ríkisins, og á útreikning á bótarétti*
- *áreiðanleika og gæði þeirra skýrslna, sem tryggingaráð og forstjóri Tryggingastofnunar og opinberir aðilar byggja á*
- *upplýsingakerfi Tryggingastofnunar ríkisins, meðal annars með tilliti til rekstraröryggis og hvort slík kerfi tryggji að hverju sinni séu fyrir hendi fullnægjandi og heildstæðar innri fjárhags-, rekstrar- og eftirlitsupplýsingar og ytri upplýsingar, til notkunar við ákvarðanatöku*
- *mikilvæga eftirlitsþætti samkvæmt leiðbeiningum um innra eftirlit, sem t.d. koma fram í riti Ríkisendurskoðunar frá desember 1998 um innra eftirlit, ef þurfa þykir.*

Lögð er áhersla á að horft sé á hlutverk innri endurskoðunar út frá styrkleika þess innra eftirlits sem komið yrði á hjá Tryggingastofnun ríkisins. Því þarf fyrst að koma á virku innra eftirlitskerfi innan stofnunarinnar áður en hlutverk innri endurskoðunardeildar er markað. Tryggja þarf að eðli og umfang verkefna deildarinnar sér fullnægjandi og að stjórnendur bregðist við ábendingum um veikleika í innra eftirliti.

6 Skipulag endurhæfingarmála

6.1 Skipulag endurhæfingarmála

Á árinu 1998 greiddi Tryggingastofnun ríkisins 145 milljónir króna í endurhæfingarlífeyri samkvæmt heimild í lögum nr. 118/1993 um félagslega aðstoð. Þrátt fyrir að hér sé einungis um að ræða brot af útgjöldum lífeyristrygginga getur Ríkisendurskoðun ekki látið hjá líða að fjalla sérstaklega um skipulag endurhæfingarmála.

6.2 Endurhæfingarlífeyrir

Þegar ekki verður séð hver varanleg örorka einstaklings verður til frambúðar eftir sjúkdóm eða slys er heimilt að greiða einstaklingum endurhæfingarlífeyri samkvæmt 8. gr. laga nr. 118/1993, um félagslega aðstoð, í allt að 12 mánuði eða þar til varanleg örorka verður metin þó aldrei lengur en 18 mánuði. Skilyrt er að viðkomandi hafi átt rétt á sjúkraeða slysadagpeningum í minnst þrjá mánuði áður en að til greiðslu endurhæfingarlífeyris kemur og gangist undir viðurkennda greiningu og meðferð á eða utan sjúkrastofnunar. Getur endurhæfing verið annars vegar læknisfræðileg og er þá á verksviði heilbrigðisráðneytis og hins vegar starfræn, sem þá heyrir undir félagsmálaráðuneytið. Endurhæfingarlífeyrir skal nema sömu fjárhæð og grunnlífeyrir örorkulífeyris ásamt tekjutryggingu.

Beiðni um örorkumat eða endurhæfingarlífeyri kemur yfirleitt frá heimilislækni eða þeim sérfræðingi, sem annast sjúklinginn. Einhver brögð eru þó að því að einstaklingar snúi sér sjálfir til Tryggingastofnunar með beiðni um örorkumat. Það er hins vegar tiltölulega sjaldgæft að lækna Tryggingastofnunar hafi frumkvæði að því að leggja til

endurhæfingu og þar með endurhæfingarlífeyri í stað sjúkradagpeninga en slíkt kemur þó fyrir. Þannig hefur ekki verið unnið markvisst með þessu móti innan stofnunarinnar. Vekur það nokkra furðu, þar sem ekkert í lögum um almannatryggingar nr. 117/1993 eða lögum um félagslega aðstoð nr. 118/1993 kemur í veg fyrir frumkvæði í þessum málum af hendi stofnunarinnar.

Á árinu 1990 samþykkti tryggingaráð ákveðnar reglur um endurhæfingarörorku. Þar er m.a. kveðið á um að Tryggingastofnun skuli hafa heimild til að semja við ákveðnar sjúkrastofnanir um rannsókn og eða þjálfun ákveðinna einstaklinga. Í framhaldi af þessari samþykkt átti stofnunin að gera tillögur að þjónustusamningum við sjúkrastofnanir. Af ýmsum ástæðum hefur sú vinna dregist en nú er þess að vænta að tillögur þessa efnis verði innan tíðar lagðar fyrir tryggingaráð.

Í fyrrgreindum reglum tryggingaráðs frá 1990 vegna endurhæfingarörorku segir svo í 1. gr:

„Sérstakt eyðublað skal hanna þar sem læknir sækir um endurhæfingarörorkumat fyrir skjólstæðing (sjúkling). Þetta endurhæfingarörorkumat gildir jafnt um einstaklinga sem orðið hafa fyrir slysum og þá sem búa við sjúkdóm. Á þessu vottorði komi sérstaklega fram, að batahorfur séu tvísýnar en nokkur von sé um bata ef viðhöfð sé sérstök endurhæfing/meðferð. Nákvæm sjúkrasaga skal koma fram svo og niðurstöður rannsókna auk nákvæmrar klínískrar skoðunar. Þá skal tilgreina félagslegar aðstæður þess einstaklings sem sótt er um endurhæfingarörorkumat fyrir.“

Í reglunum er gert ráð fyrir að beiðni um endurhæfingarlífeyri komi eingöngu frá læknum utan Tryggingastofnunar. Þá liggur fyrir að einungis má greiða endurhæfingarlífeyri í þeim tilvikum, sem batahorfur eru tvísýnar, auk þess sem félagslegar aðstæður sjúklings skipta máli. Svo óljósar reglur eru líklegar til að geta haft í för með sér umtalsverða mismunun milli sjúklinga auk þess sem tilgangur þeirra er alls ekki ljós.

Í 2. gr. segir eftirfarandi:

“Tryggingayfirlæknir ákveður framhaldið, enda hafi sjúkradagpeningar verið greiddir hið skemmsta í 3 mánuði áður en ákvörðun um endurhæfingarörorkumat er tekin.”

Í 38. gr. laga nr. 117/1993 um almannatryggingar er kveðið á um greiðslu sjúkradagpeninga og í 8. gr. laga nr. 118/1993 um félagslega aðstoð er talað um endurhæfingarlífeyri. Í hvorugri greininni er að finna ákvæði um þriggja mánaða biðtíma eftir að greiðsla endurhæfingarlífeyris megi hefjast. Þriggja mánaða biðtími er vafalítið oft eðlilegur. Á hinn bóginn er slíkur biðtími ekki undantekningalaust nauðsynlegur eða æskilegur. Það hlýtur að ráðast af eðli sjúkdóms eða fötlunar, sem til meðhöndlunar er hverju sinni. Að mati Ríkisendurskoðunar er full þörf á því að endurskoða reglur tryggingaráðs með það fyrir augum að gera þær skýrari og markvissari. Vísast í þessu sambandi til jafnræðisreglu stjórnsýslulaga sem og upplýsingaskyldu samkvæmt sömu lögum.

Lög nr. 62/1999, þar sem grundvelli örorkumats lífeyristrygginga er breytt, gera ráð fyrir virkri þátttöku Tryggingastofnunar í endurhæfingu óvinnufærs fólks. Stofnuninni er gert kleift að krefjast þess að umsækjendur um endurhæfingarlífeyrir gangist undir endurhæfingu áður en örorkumat fer fram. Jafnframt er henni heimilt að semja um kostnað sjúkratrygginga vegna mats á möguleikum til endurhæfingar. Á grundvelli þessa hefur Tryggingastofnun nú komið á fót matsteymi sem ætlað er að meta endurhæfingarmöguleika fólks, sem hefur verið óvinnufært í nokkra mánuði og þykir að óbreyttu ekki líklegt til að snúa til vinnu á næstunni. Jafnframt er verið að leggja lokahönd á þjónustusamninga við endurhæfingarstofnanir til að skapa meðferðarúrræði, sem hafa að markmiði að skila fólki aftur út á vinnumarkaðinn. Ríkisendurskoðun fagnar því að áhersla er lögð á aukið frumkvæði Tryggingastofnunar í endurhæfingarmálum bótaþega almennt. Stofnunin bendir þó á að ekki hefur enn verið sett reglugerð um greiðslu endurhæfingarlífeyris eins og heimild er fyrir í 2. mgr. 13. gr. laga nr. 118/1993. Fyrir bragðið vantar skýrar reglur um

hvernig staðið skuli að endurhæfingu, hverjar skyldur meðferðaraðilans og endurhæfingarlífeyrisþegans eru og hvernig brugðist skuli við ef lífeyrisþeginn sinnir ekki þeirri meðferð, sem lífeyririnn miðast við. Verður að telja eðlilegt að gerður sé skilyrtur samningur við alla einstaklinga, sem fá greiddan endurhæfingarlífeyri.

6.3 Leiðir til úrbóta

Sú fjölgun öryrkja, sem gerð hefur verið grein fyrir fyrr í þessari skýrslu, hlýtur að kalla á önnur úrræði en þau að einungis afgreiða þá einstaklinga, sem hlut eiga að máli með örorku- eða endurhæfingarlífeyri eða greiðslu sjúkradagpeninga. Heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið hefur þó ekki sett fram markmið eða bent á leiðir til að takast á við þennan aukna vanda. Þá vekur athygli að lítil eða jafnvel enginn samvinna virðist vera milli heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins og félagsmálaráðuneytisins varðandi málefni öryrkja enda þótt útgjöld vegna þeirra séu drjúgur hluti af heildarútgjöldum beggja þessara ráðuneyta og starfsemin skarist stundum eðli málsins samkvæmt. Þannig er læknisfræðileg endurhæfing alfarið á vegum heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins en starfræn endurhæfing að mestu leyti á vegum félagsmálaráðuneytisins. Oft er þörf á báðum tegundum endurhæfingar jafnvel á sama tíma. Tryggingastofnun sér hins vegar alfarið um örorkugreiðslur til þeirra einstaklinga, sem endurhæfingar njóta, hvort sem úrræðin, sem boðið er upp á, eru kostuð af félagsmálaráðuneyti eða heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneyti. Auk þess eru greiðslur vegna öryrkjavinnusamninga á þeirra vegum. Við athugun Ríkisendurskoðunar á greiðslum Tryggingastofnunar ríkisins á örorkulífeyri, endurhæfingarlífeyri og sjúkradagpeningum virðist blasa við að:

- *engin bein markmið hafa verið sett um endurhæfingu*
- *enginn einn aðili eða stofnun metur þörf fyrir endurhæfingu*
- *skortur er á meðferðarúrræðum*

- *enginn einn aðili ber ábyrgð á framkvæmd endurhæfingar, þ.e. samræmdri þarfagreiningu, eftirfylgni með því að endurhæfing sé veitt, hvernig hún er veitt eða hvort hún skilar árangri.*

Það er mat Ríkisendurskoðunar að brýna nauðsyn beri til að koma málum þessum í betra horf. Hér á eftir verður nánar gerð grein fyrir þeim atriðum, sem er ábótavant.

Skortur á skýrum markmiðum vegna endurhæfingarmála

Enginn vafi virðist leika á því að endurhæfing í viðtækum skilningi þess orðs hefur liðið fyrir skort á skýrum og samræmdum markmiðum af hálfu stjórnvalda. Í því sambandi má nefna að það er fyrst í frumvarpi til fjárlaga 1999, sem heilbrigðisyfirvöld tjá sig um endurhæfingu sem mögulega aðgerð til úrbóta fyrir öryrkja, en þar segir svo:

“Reiknað er með að leggja áherslu á endurhæfingarlífeyri sem tímabundið úrræði í endurhæfingu og starfsþjálfun til að koma í veg fyrir örorku til langframa.”

Í samræmi við þetta gera fjárlög fyrir árið 1999 ráð fyrir að 200 milljónum króna verði varið til greiðslu endurhæfingarlífeyris á árinu samanborett við 180 milljónir króna á árinu 1998 samkvæmt fjárlögum þess árs. Þetta samsvarar því að um 40 fleiri einstaklingar geta notið endurhæfingarlífeyris á því ári.

Þrátt fyrir umtalsverða fjölgun einstaklinga, sem þiggja bætur vegna örorku hafa heilbrigðis- og félagsmálayfirvöld ekki mótað framtíðarstefnu vegna þessa málaflokks. Þá hafa hvorki heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneyti né félagsmálaráðuneyti sett fram markmið í endurhæfingarmálum. Frumforsenda þess að slíkt sé mögulegt er að fyrir liggi samræmdar og nákvæmar upplýsingar um örorkuþega og möguleika til bata eða sjálfhjálpar af einhverju tagi. Þessar upplýsingar eru ekki fyrir hendi í upplýsingakerfi heilbrigðis- eða félagsmálayfirvalda í dag.

Enginn einn aðili metur þörf fyrir endurhæfingu

Ekki er fyrir hendi samræmt mat á þörf fyrir endurhæfingu í víðtækum skilningi þess orðs. Því má segja að yfirsýn yfir málaflokkinn skorti. Þannig hefur ekki verið með reglu-bundnum hætti haldið utan um heildstæðan biðlista vegna starfrænnar endurhæfingar þrátt fyrir ákvæði þar að lútandi í lögum um málefni fatlaðra. Landlæknisembættið hefur þó safnað saman upplýsingum um biðlista vegna læknisfræðilegrar endurhæfingar en hann er á engan hátt fullnægjandi.

Á árinu 1997 skipaði félagsmálaráðherra starfshóp til að undirbúa yfirlýsingu málefna fatlaðra frá ríki til sveitarfélaga. Í skýrslu hópsins komu fram vissar upplýsingar í þessu efni. Sérstakur úttektarhópur var skipaður til að safna upplýsingum um fjölda fatlaðra í landinu, sem skráðir eru hjá svæðisskrifstofum fatlaðra, þjónustu þeirra og þarfir fyrir þjónustu. Hópurinn átti einnig að yfirlýsa biðlista svæðisskrifstofanna og meta þjónustubörf einstaklinganna á þeim. Af inngangi skýrslunnar má ráða að efasemdir hafi verið uppi meðal nefndarmanna um að þessar upplýsingar væru til staðar hjá svæðisskrifstofunum, sem aftur getur bent til þess að eftirfylgni af hálfu ráðuneytisins hafi verið takmörkuð. Niðurstöður skýrslunnar benda til þess að í lok október 1997 hafi 3.488 fatlaðir einstaklingar verið á skrá hjá sveitarfélögunum. Hluti þeirra naut hvorki þjónustu samkvæmt lögum um fatlaða né beið eftir henni.

Tafla 19 Fjöldi einstaklinga sem fá þjónustu

Tegund þjónustu	Fjöldi einstaklinga
Sambýli	565
Frekari liðveisla	282
Verndaðir vinnustaðir, iðja, hæfing, dagvist	560 ¹⁾
Umönnunarbætur	848
Skammtímavistun	245 ²⁾
Styrkir vegna verkfæra- eða tækjakaupa	258
Ýmisleg, á biðlista eftir frekari úrræðum	284

Úttekt á málefnum fatlaðra 1997, Félagsmálaráðuneytið október 1998.

- 1) Hluti þessa fólks býr á sambýlum eða annars konar heimilum eða fær frekari liðveislu. Þeir sem hvorki hafa búsetuúrræði samkvæmt lögum um fatlaða né frekari liðveislu eru **220**.
- 2) Þar af er **119** einstaklingar 12 ára og yngri. Börn yngri en 16 ára fá langflest einnig greiddar umönnunarbætur og hafa því verið talin með undir þeim lið. Þá eru eftir **126** einstaklingar sem eru eldri en 12 ára en ekki er vitað hversu stór hluti þeirra eru börn undir 16 ára aldri.

Taflan sýnir að 560 fatlaðir einstaklingar voru í einhvers konar vinnu í lok október 1997. Þar af sóttu 265 einstaklingar vinnu á vernduðum vinnustöðum og 295 einstaklingar sóttu hæfingastöðvar, iðju- eða dagvistarstofnanir. Þessir 560 einstaklingar eru innan við 7% þeirra, sem fengu greiddan örorku- eða endurhæfingarlífeyri á árinu 1997. Rétt er að benda á að yfir 3.600 einstaklingar á aldrinum 16 til 66 ára voru á sama tíma með óskerta tekjutryggingu, sem bendir til þess að launatekjur séu ekki fyrir hendi. Þá má lesa úr niðurstöðum skýrslunnar að 777 einstaklingar hafi verið á biðlistum í lok október 1997, þar af 337 á biðlista eftir vinnu eða dagþjónustu, s.s. sjá má í eftirfarandi töflu:

Tafla 20 Einstaklingar á biðlistum eftir vinnu eða dagþjónustu

löja,hæfing,dagvist	Verndaður vinnustaður	Almennur vinnumarkaður	Vernd vinnustaður á alm. markaði
125	93	73	46

Úttekt á málefnum fatlaðra 1997. Félagsmálaráðuneytið október 1998

Eins og taflan sýnir biðu 93 einstaklingar á landinu öllu eftir því að komast í vinnu á vernduðum vinnustað í lok október 1997. Á sama tíma biðu 73 eftir að komast út á almennan vinnumarkað og 46 biðu eftir því að komast í verndaða vinnu á almennum vinnumarkaði. Ef aftur er vísað til þess fjölda, sem á árinu 1997 fékk óskerta tekjutryggingu, þ.e. 3.600 manns, virðist biðlistinn stuttur. En þar sem hingað til hefur ekki farið fram mat á vinnufærni einstaklinganna í tengslum við örorkumat, heldur aðeins mat á möguleikum viðkomandi einstaklings til tekjuöflunar miðað við aðstæður þegar matið fer fram, er ekki vitað hve margir þessara einstaklinga gætu verið í einhvers konar vinnu. Enginn vafi er á því að greiðslukerfi Tryggingastofnunar er beinlínis vinnuletjandi. Því virðist blasa við að frumkvæði vanti af hálfu stjórnvalda til að örva fólk til sjálfshjálpar.

Í tengslum við ársbók sem Alþjóðasamband verndaðra vinnustaða (IPWH) gaf út á árinu 1997 var reynt að grafast fyrir um fjölda einstaklinga á örorkubótum, sem stunduðu einhvers konar vinnu á árinu 1996.

Tafla 21 Örorkulífeyrisþega á vinnumarkaði

Heildarfjöldi á almennum vinnumarkaði	2.263
Heildarfjöldi á almennum vinnumarkaði með stuðningi	313
Heildarfjöldi á vernduðum vinnustöðum	131
Heildarfjöldi á öryrkjavinnusamningum	22
Heildarfjöldi samtals	2.793

Vinnumálastofnun sá um að safna saman þeim upplýsingum, sem talin var þörf á. Upplýsingar um fjölda einstaklinga á vinnumarkaði með stuðningi og á vernduðum vinnustöðum voru fengnar með því að leita upplýsinga hjá öllum vernduðum vinnustöðum, öllum svæðisskrifstofum og samtökum öryrkja. Tryggingastofnun veitti upplýsingar um fjölda einstaklinga á öryrkjavinnusamningum. Heildarfjöldi öryrkja á almennum vinnumarkaði var fenginn með því að draga fyrrgreinda einstaklinga frá heildarfjölda þeirra, sem höfðu skerta tekjutryggingu á árinu 1996 samkvæmt upplýsingakerfi Tryggingastofnunar. Upplýsingarnar eru því fremur ónákvæmar ekki síst hvað viðkemur þeim einstaklingum, sem taldir eru vera á almennum vinnumarkaði. Þannig geta t.d. legið aðrar tekjur en launatekjur viðkomandi öryrkja til grundvallar skertri tekjutryggingu.

Upplýsingar þessar um atvinnuþátttöku öryrkja, hvort heldur er á almennum vinnumarkaði eða á vernduðum vinnustöðum eru áhugaverðar í ljósi þess að í árslok 1997 voru 8.038 örorku- og endurhæfingarlífeyrisþegar á greiðsluskrá Tryggingastofnunar ríkisins. Samkvæmt fyrrgreindri könnun vinnumálastofnunar vann þannig um 29% örorku- og endurhæfingarlífeyrisþega að einhverju marki á almennum vinnumarkaði á árinu 1996. Verulegum erfiðleikum er bundið að afla upplýsinga um þá örorkulífeyrisþega, sem eru á vinnumarkaði með eða án aðstoðar hins opinbera. Upplýsingar um þá, sem ekki eru á vinnumarkaði, en ættu þess kost að sjá sér farborða ef aðstoð af einhverju tagi væri til staðar eru alls ekki fyrir hendi. Forsenda þess að hægt sé að marka stefnu til framtíðar er að upplýsingar liggi fyrir um möguleika fatlaðra út frá vinnufærni þeirra.

Endurhæfingarúrræði

Ýmis úrræði eru fyrir hendi fyrir þá, sem þurfa á endurhæfingu að halda enda þótt endurhæfingarrými séu of fá og heildaryfirsýn yfir þörfina vanti. Þannig er sérstök endurhæfingardeild við Borgarspítala en á Ríkisspítölum fer endurhæfing fram inni á einstökum sjúkradeildum þótt nú sé að hefjast þar starfræksla sérstakrar endurhæfingardeildar. Á báðum þessum stöðum er þó fyrst og fremst um að ræða læknisfræðilega endurhæfingu, sem veitt af sjúkráþjálfurum og að einhverju marki iðjuþjálfurum. Þá fer fram læknisfræðileg endurhæfing á Heilsustofnun náttúrulækningafélagsins í Hveragerði og á Reykjalundi auk þess sem þar fer einnig fram starfræn endurhæfing. Á nokkrum sjúkrahúsum á landsbyggðinni fer að vissu marki fram endurhæfing.

Á þremur stofnunum á landinu fer fram markviss starfsþjálfun fyrir hinn almenna vinnumarkað. Þær eru Hringsjá, starfsþjálfun fatlaðra við Hátún í Reykjavík, þar sem rekinn hefur verið skóli um 10 ára skeið, Örvi í Kópavogi en þar hefur verið rekin starfsprófun og starfsþjálfun og Bjarg á Akureyri. Tæplega tveir tugir verndaðra vinnustaða eru hér á landi, flestir á höfuðborgarsvæðinu. Á vernduðum vinnustöðum starfa fatlaðir einstaklingar, sem þrátt fyrir fötlun sína hafa nokkra starfsgetu. Vakin er athygli á því að þrátt fyrir mikla fjölgun öryrkja hefur úrræðum til starfsþjálfunar ekki fjölgað. Kemur það á óvart í ljósi þess hve vel virðist hafa tekist til við að koma þeim einstaklingum, sem leitað hafa starfsþjálfunar, út á almennan vinnumarkað.

Enginn einn aðili ber ábyrgð á framkvæmd endurhæfingar

Samkvæmt 1. gr. laga nr. 97/1990 um heilbrigðisþjónustu skulu allir landsmenn eiga rétt á fullkomnustu heilbrigðisþjónustu, sem á hverjum tíma eru tök á að veita til verndar andlegri, líkamlegri og félagslegri heilbrigði. Segir enn fremur í sömu grein að heilbrigðisþjónusta taki til hvers kyns heilsugæslu, heilbrigðiseftirlits, lækningarannsóknna,

lækninga og hjúkrunar í sjúkrahúsum, læknisfræðilegs endurhæfingarstarfs, tannlækninga og sjúkraflutninga. Þá er í 2. grein laganna kveðið á um að heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið fari með yfirstjórn heilbrigðismála.

Í 1. gr. laga nr. 59/1992 um málefni fatlaðra kemur fram að markmið laganna sé að tryggja fötluðum jafnrétti og sambærileg lífskjör við aðra þjóðfélagsþegna og skapa þeim skilyrði til að lifa eðlilegu lífi. Þá segir að félagsmálaráðherra fari með yfirstjórn málefna fatlaðra og að félagsmálaráðuneytið skuli annast stefnumótun, gerð heildaráætlana og eftirlit með framkvæmd laganna. Í 8. gr. segir enn fremur að veita skuli fötluðum þjónustu, sem miði að því að gera þeim kleift að lifa og starfa í eðlilegu samfélagi við aðra. Skuli þjónustan m.a. miðast við þarfir fatlaðra til hæfingar, endurhæfingar og atvinnu, sem m.a. felist í því að þeir geti séð sér farborða og tekið virkan þátt í samfélaginu. Nánar er í 26 gr. laganna síðan fjallað um með hvaða hætti skuli staðið að því að auka hæfni fatlaðra til starfa og þátttöku í daglegu lífi, s.s. með starfrækslu sérstakra hæfingar- og endurhæfingarstöðvar.

Samkvæmt framansögðu ættu heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneyti og félagsmálaráðuneyti að koma að læknisfræðilegri og starfrænni endurhæfingu sem stefnumótandi aðilar. Hlutverk þeirra stofnana, sem undir ráðuneytin heyra, er að koma í framkvæmd þeim markmiðum, sem heilbrigðis- og félagsmálayfirvöld stefna að. Verkefni ráðuneytanna skarast óhjákvæmilega, þar sem heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið greiðir bótaþegum framfærslulífeyri, sem myndi minnka og jafnvel falla niður, ef atvinnuúrræði við hæfi fengjust fyrir bótaþega jafnframt því sem útgjöld vegna öryrkjavinnusamninga er á þess vegum. Uppbygging atvinnuúrræða er á hinn bóginn verkefni félagsmálaráðuneytis. Því virðist liggja ljóst fyrir að mikillar samvinnu og samræmingar er þörf á vinnu beggja ráðuneytanna í þágu öryrkja. Ljóst er að enginn einn aðili ber ábyrgð á framkvæmd endurhæfingar, þ.e. eftirfylgni með því að hún sé veitt, hvernig hún er veitt eða hvort hún skilar árangri. Eftirlit af þessu tagi tekur m.a. til þess hvort fyrir hendi sé samræmt mat á þjónustuþörf og hvort veitt þjónusta er í samræmi við lög og reglur.

7 Aðstoð við aldraða og öryrkja

7.1 Almennt um aðstoð við bótaþega

Ríkisendurskoðun ákvað að kanna hvort og í hversu miklu mæli bótaþegar Tryggingastofnunar ríkisins, þ.e. elli- og örorkulífeyrisþegar, leituðu eftir fjárhagslegri aðstoð. Í því sambandi var einkum litið til félagsþjónustu sveitarfélaga og aðstoðar Hjálparstofnunar kirkjunnar en þessir aðilar sinna helst slíkri aðstoð.

7.2 Félagsþjónusta sveitarfélaga

Samkvæmt lögum nr. 40/1991 um félagsþjónustu sveitarfélaga bera sveitarfélög ábyrgð á félagsþjónustu hvert á sínu svæði. Markmið félagsþjónustu samkvæmt 1. gr. laganna er m.a.:

- *Að tryggja fjárhagslegt öryggi og stuðla að velferð íbúa á grundvelli samhjálp. Skal það gert með því*
 - a) að bæta lífskjör þeirra sem standa höllum fæti,*
 - b) að tryggja þroskavænleg uppeldi- skilyrði barna og ungmenna,*
 - c) að grípa til aðgerða til að koma í veg fyrir félagsleg vandamál.*
- *Við framkvæmd félagsþjónustunnar skal þess gætt að hvetja einstaklinginn til ábyrgar á sjálfum sér og öðrum, virða sjálfsákvörðunarrétt hans og styrkja hann til sjálfshjálp.*

Í lögnum kemur skýrt fram hvernig þjónustan skuli uppbyggð hvað stjórn og skipulag varðar. Það er hins vegar sveitarfélaganna að framfylgja lögnum og uppfylla markmið löggjafans. Því getur félagsleg aðstoð verið breytileg frá einu sveitarfélagi til annars enda ekkert í lögnum, sem segir t.d. með hvaða hætti framfærslulífeyrir skuli reiknaður út.

Lágmarkslífeyrir samkvæmt þeim reglum, sem Félagsmálastofnun Reykjavíkur lagði til grundvallar útreikningi á framfærslukostnaði á árinu 1998, nam 53.600 krónum á mánuði fyrir einstakling og tæpum 97.000 krónum á mánuði fyrir hjón. Höfðu þessar fjárhæðir verið óbreyttar frá miðju ári 1995 en hækkuðu í apríl 1999 í 58.044 krónur fyrir einstakling en 104.480 krónur fyrir hjón. Ef tekjur eru undir þessum mörkum getur fólk átt rétt á félagslegri aðstoð allt að þessu reiknaða hámarki í því sveitarfélagi þar sem það átti lögheimili.

Til samanburðar má geta þess að óskertar mánaðargreiðslur til einhleypra ellilífeyrisþega, þ.e. ellilífeyrir, tekjutrygging, heimilisuppbót og sérstök heimilisuppbót, voru 53.100 krónur á árinu 1995 en 64.700 krónur á árinu 1998. Samsvarandi mánaðargreiðslur fyrir hjón, þ.e. ellilífeyrir og tekjutrygging, voru 74.200 krónur á árinu 1995 en 85.200 krónur á árinu 1998.

7.2.1 Aðstoð Félagsmálastofnunar Reykjavíkur við ellilífeyrisþega

Í skýrslu forsætisráðherra um stöðu eldri borgara kemur fram að á árinu 1996 hafi 557 þeirra 20.496 ellilífeyrisþega, sem voru með í úrtakinu, eingöngu haft tekjur frá Tryggingastofnun eða 2,7%. Samsvarandi hlutfall var 3,9% á árinu 1991. Fram kemur einnig að á árinu 1996 hafi í þessum hópi verið 1,9% ellilífeyrisþega á aldrinum 67 til 69 ára og 1,8% ellilífeyrisþega á aldrinum 70 til 74 ára. Um 90% þessa fólks eru einhleytingar og yfirgnæfandi meirihluti eru konur. Samkvæmt upplýsingum frá Félagsmálastofnun Reykjavíkurborgar hefur þó minnihluti þessa

fólks fengið aðstoð þaðan eða 153 á árinu 1996 svo sem sjá má í eftirfarandi töflu.

Tafla 22 Ellilífeyrisþegar; fjárhagsaðstoð frá Félagsmálastofnun

Aldur	Fjöldi	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
67-69	Fjöldi	38	35	43	36	35	48	46	41	31
	%	16,0%	14,6%	17,0%	17,1%	17,8%	22,2%	22,5%	26,8%	35,2%
70-79	Fjöldi	130	125	128	108	109	107	100	83	43
	%	54,9%	52,3%	50,6%	51,2%	55,3%	49,5	49,0%	54,2%	48,9%
80-89	Fjöldi	53	63	65	54	46	53	51	25	12
	%	22,4%	26,4%	25,7%	25,6%	23,4%	24,5%	25,0%	16,3%	13,6%
90+	Fjöldi	16	16	17	13	7	8	7	4	2
	%	6,8%	6,7%	6,7%	6,2%	3,6%	3,7%	3,4%	2,6%	2,3%
Alls	Fjöldi	237	239	253	211	197	216	204	153	88
	%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Eins og taflan sýnir fengu 88 ellilífeyrisþegar fjárhagsaðstoð frá Félagsmálastofnun Reykjavíkurborgar á árinu 1997 í stað 237 á árinu 1989 eða því sem næst þrisvar sinnum færri. Fækkunin er langmest á milli árána 1996 og 1997 en talsverð fækkun varð einnig milli árána 1991 og 1992 enda hóf Reykjavíkurborg að greiða húsaleigubætur á því ári.

Ástæður fækkunarinnar eru fyrst og fremst tvær. Í fyrsta lagi breyttust reglur Félagsmálastofnunar um mat á þörf fyrir aðstoð á þessu tímabili og urðu verklagsreglur skýrari í kjölfarið. Þannig varð mat á þörf fyrir aðstoð alfarið háð tekjum umsækjenda en jafnframt voru viðmiðunarmörk Félagsmálastofnunar fryst á árinu 1995. Í öðru lagi hafa greiðslur frá Tryggingastofnun og greiðslur úr lífeyrisjóðum farið hækkandi á þessu árabili. Þannig kemur t.d. fram í fyrrgreindri skýrslu um stöðu eldri borgara að greiðslur frá Tryggingastofnun til tekjulægsta hópsins hafi hækkað úr 405 þúsundum króna á árinu 1991 í 455 þúsundir króna á árinu 1996 og greiðslur úr lífeyrissjóðum hafi á sama tíma hækkað úr 80 þúsundum króna í 100 þúsundir króna. Sambærilegar upplýsingar liggja ekki fyrir milli árána 1995 og 1997 en þær myndu e.t.v. gefa betri vísbendingu um að hve miklu leyti frýsting viðmiðunarmarka veldur þessari fækkun. Samkvæmt framansögðu hefur þeim einstaklingum, sem eru undir viðmiðunarmörkunum Félagsmálastofnunar, því smám saman fækkað.

7.2.2 Aðstoð Félagsmálastofnunar Reykjavíkur við öryrkja

Í skýrslu forsætisráðherra um stöðu, aðbúnað og kjör öryrkja, sem unnin var af Þjóðhagsstofnun, eru tekjur 8.763 öryrkja á árinu 1997 samkvæmt skattframtali kannaðar. Það svarar til 89% þeirra, sem fá greiddan örorkulífeyri eða örorkustyrk.¹⁶ Það ár höfðu 15,5% einhleypra og einstæðra foreldra engar aðrar tekjur en greiðslur Tyggingastofnunar en samsvarandi upplýsingar liggja ekki fyrir um hjón. Aðstoð Félagsmálastofnunar Reykjavíkur við öryrkja kemur fram í töflu 23.

Tafla 23 Örorkulífeyrisþegar, fjárhagsaðstoð frá Félagsmálastofnun

Aldur	Fjöldi	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
17-19	Fjöldi	1	6	8	7	3	3	3	2	2
	%	0,2%	1,1%	1,4%	1,5%	0,6%	0,5%	0,5%	0,4%	0,4%
20-24	Fjöldi	19	29	20	12	16	24	25	32	22
	%	3,5%	5,3%	3,5%	2,5%	3,3%	4,3%	4,4%	6,0%	4,7%
25-29	Fjöldi	47	40	46	48	42	41	55	45	46
	%	8,6%	7,3%	8,1%	10,1%	8,6%	7,4%	9,8%	8,4%	9,7%
30-39	Fjöldi	121	153	163	144	144	148	147	143	155
	%	22,2%	27,9%	28,7%	30,3%	29,4%	26,8%	26,1%	26,9%	32,8%
40-49	Fjöldi	147	126	150	117	125	136	153	163	126
	%	26,9%	23,0%	26,4%	24,6%	25,5%	24,6%	27,1%	30,6%	26,7%
50-59	Fjöldi	125	114	112	95	102	124	123	102	78
	%	22,9%	20,8%	19,7%	20,0%	20,8%	22,5%	21,8%	19,2%	16,5%
60-66	Fjöldi	86	81	69	52	58	76	58	45	43
	%	15,8%	14,8%	12,1%	10,9%	11,8%	13,8%	10,3%	8,5%	9,1%
Alls	Fjöldi	546	549	568	475	490	552	564	532	472
	%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Heimild: Skrifstofa Félagsmálastjóra Reykjavíkurborgar

Á árinu 1989 fengu 546 öryrkjar fjárhagsaðstoð frá Félagsmálastofnun Reykjavíkurborgar. Þessum einstaklingum hafði fækkað í 472 á árinu 1997 eða um 16%. Fækkunin er mest í eldri aldurshópnum en þeim sem yngri eru fjölgar lítillega. Fækkun frá árinu 1995 skýrist að einhverju leyti af því að viðmiðunarmörk Félagsmálastofnunar hækkuðu ekki frá miðju ári 1995 en á sama tíma hafa greiðslur Tryggingastofnunar og lífeyrisgreiðslur hækkað nokkuð eins og fram kom hér að framan. Auk þess

¹⁶ Skýrsla forsætisráðherra um stöðu, aðbúnað og kjör öryrkja. Alþingi 123. löggjafarþing 1998-99.

var á árinu 1992 farið að greiða húsaleigubætur í Reykjavík enda kemur fram nokkur fækkun milli árána 1991 og 1992 í flestum aldurshópum.

7.3 Hjálparstofnun kirkjunnar

Hjálparstofnun kirkjunnar er sjálfseignarstofnun, sem stofnuð er af Þjóðkirkju Íslands og starfar á hennar vegum. Samkvæmt skipulagsskrá er hlutverk hennar hér innanlands;

- að veita skyndihjálp í neyðartilfellum
- að veita aðstoð innlendum líknarfélögum
- að samræma og skipuleggja líknarstarf innan kirkjunnar og vera prestum og söfnum til aðstoðar í þeim efnum eftir þörfum
- að leitast við að afla sem nákvæmra upplýsinga um einstaklinga og /eða málefni, sem ástæða er til að styrkja hverju sinni. Skal hafa sem nánast samráð við og leita tilstyrks sóknarpresta, fulltrúaráðs, félagsmálastofnana og annarra kunnugra aðila. Á valdi stjórnar er, hvort aðstoð skuli veitt og þá með óafturkræfu framlagi, ávísun á verðmæti eða láni.

Megin orsök þess að einstaklingar leita til Hjálparstofnunar kirkjunnar eftir aðstoð er sú að tekjur hverju nafni, sem þær kunna að nefnast, duga ekki fyrir framfærslu. Beiðni um aðstoð er sett fram á sérstökum eyðublöðum, sem Hjálparstofnunin hefur látið útbúa, þar sem henni er veitt umboð til að grennslast fyrir um fjárreiður viðkomandi. Er yfirleitt haft samband við Tryggingastofnun ríkisins vegna þessa. Fjölgun beiðna um aðstoð á árunum 1993-1998 var eftirfarandi.

Tafla 24 Fjölgun beiðna um aðstoð Hjálparstofnunar kirkjunnar

Ástæður beiðni	'93 - '94	'94 - '95	'95 - '96	'96 - '97	'97 - '98
Öryrkjar		435	409	461	528
Einstæðir foreldrar sem eru öryrkjar			101	137	156
Einstæðir foreldrar		329	196	181	186
Atvinnulausir		291	79	203	185
Einstæðir atvinnulausir foreldrar			228	65	77
Veikindi		93	29	60	49
Aðrar orsakir		83	168	145	165
Samtals	800-900	1.234	1.210	1.252	1.346

Hjálparstofnun kirkjunnar 1998.

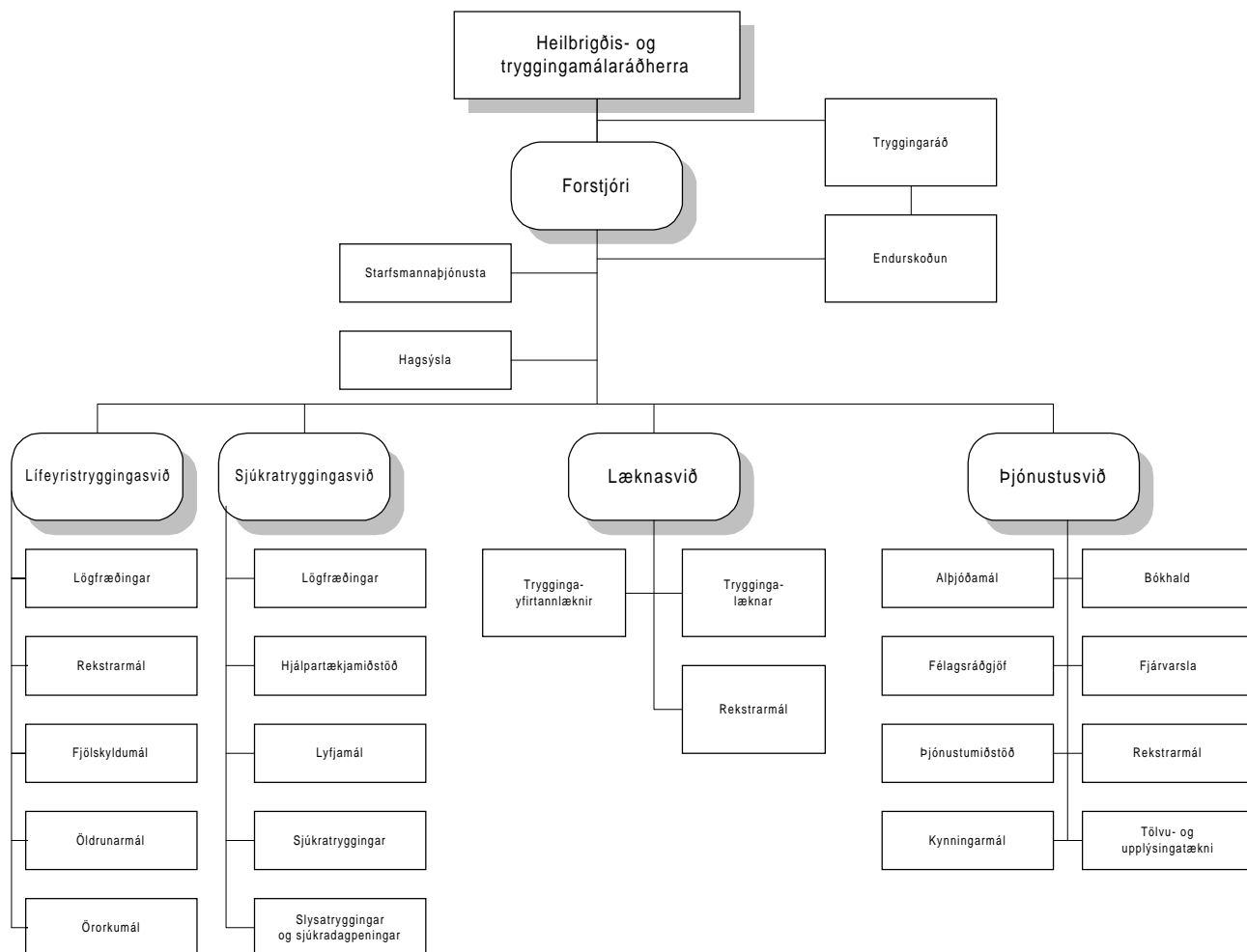
Eins og fram kemur í töflunni fjölgaði umsóknum um styrk frá Hjálparstofnun kirkjunnar verulega á milli árunna 1994 og 1995 en á því ári voru viðmiðunarmörk Félagsmálastofnunar Reykjavíkurborgar fryst. Að mati Hjálparstofnunarinnar er beint samband á milli fækkunar styrkþega hjá Félagsmálastofnun og fjölgunar hjá þeim. Umsóknir um aðstoð voru ekki sundurliðaðar á árunum 1993-1994 og allir einstæðir foreldrar eru taldir saman á árunum 1994-1995. Var fyrst farið að sundurliða þennan hóp fólks nánar á árunum 1995-1996 og þá gerður greinarmunur á einstæðum foreldrum og einstæðum foreldrum, sem voru öryrkjar eða atvinnulausir. Ef borið er saman hve öryrkjar voru hátt hlutfall þeirra, sem sendu inn umsóknir um fjárhagsaðstoð á árunum 1995-1996 og 1997-1998, kemur í ljós að hlutfallið öryrkja af heildarfjölda umsækjenda hefur vaxið úr liðlega 42% í 51% á þessu árabili.

Aðstoð Hjálparstofnunar kirkjunnar er neyðaraðstoð og því er megináhersla lögð á afhendingu matvæla. Um er að ræða matarþakka auk úttektarmiða í verslunum. Auk þess er í vissum tilvikum hægt að fá fjárhagsaðstoð, sem er þá t.d. fólgin í greiðslu rafmagns og hita, niðurgreiðslu húsnæðis eða endurgreiðslu lyfja- og lækningakostnaðar. Aðstoð Hjálparstofnunar er þó ekki síður fólgin í ýmiss konar ráðgjöf, m.a. varðandi réttindi fólks til bóta bæði frá Tryggingastofnun og Félagsmálastofnun. Taldar voru umsóknir, sem bárust á sex mánaða tímabili á árinu 1998, þ.e. febrúar til júlí þannig að aðstoð tengd jólum skeykir ekki myndina. Umsóknir reyndust tæplega 500 en matvæla- eða fjárhagsaðstoð fengu 305. Aðrir fengu ráðgjöf og í vissum tilvikum aðstoð við að kanna til hlítar ýtrasta rétt sinn hjá fyrrgreindum stofnunum.

7.4 Mat á aðstoð við bótaþega

Þótt aldrei verði að öllu leyti hægt að koma í veg fyrir þörf fyrir aðstoð sem þessa verður að telja að mat á framfærslugrunni einstaklinga og sambúðarfólks við hinar ýmsu félagslegu aðstæður og viðmiðun bóta lífeyris-trygginga við þann grunn, muni minnka verulega þörf aldraðra og öryrkja fyrir utanaðkomandi aðstoð.

Skipurit Tryggingastofnunar ríkisins apríl 1999



Umfang lífeyristrygginga 1983 - 1998

Allar fjárhæðir framr. m.v. neysluverðsvísitölu

	1998	1993	1988	1983	Br. í % m.'83-'98
Tekjur					
Tekjur	20.515.000	16.777.406	16.495.843	10.747.817	90,9
Tekjur lífeyristrygginga alls	<u>20.515.000</u>	<u>16.777.406</u>	<u>16.495.843</u>	<u>10.747.817</u>	<u>90,9</u>

Gjöld

Bætur skv. l. nr. 117/1993 um alm.trygg.

Ellilífeyrir	4.193.251	3.410.008	4.044.716	3.622.562	15,8
Örorkulífeyrir	1.474.865	979.732	795.350	580.378	154,1
Tekjutrygging ellilífeyrisþega	5.845.723	5.228.818	4.904.044	2.539.317	130,2
Tekjutrygging örorkulífeyrisþega	2.008.025	1.513.554	1.127.589	537.200	273,8
Örorkustyrkir	227.118	228.616	285.724	288.738	-21,3
Barnalífeyrir	842.782	578.073	349.434	250.616	236,3
Fæðingarorlof	1.434.439	1.346.098	1.063.014	658.949	117,7
Annað	36.860	1.491	8.299	823	4379,6
Bætur skv. l. um alm.tr. alls	<u>16.063.063</u>	<u>13.286.390</u>	<u>12.578.170</u>	<u>8.478.583</u>	<u>89,5</u>

Bætur skv. l. nr. 118/1993 um félagslega aðstoð

Mæðra- og ferðalaun	192.853	284.815	902.628	272.406	-29,2
Umönnunarbætur og styrkir	541.349	335.831	55.849	60.837	789,8
Makabætur	28.311	33.335	54.105	12.391	128,5
Ekkju- og ekklabætur	69.538	165.267	232.688	241.127	-71,2
Endurhæfingalífeyrir	145.181	45.699	0	0	
Barnalífeyrir v/menntunar	54.353	0	0	0	
Heimilisuppbót	1.448.287	895.419	708.221	297.232	387,3
Sérstök heimilisuppbót	139.058	209.888	119.385	0	
Uppbót	1.320.443	1.250.138	978.310	752.667	75,4
Bensínstyrkir	316.032	232.806	104.803	65.357	383,5
Vasapeningar	195.600	231.073	163.300	128.034	52,8
Bílakaupastyrkir	100.485	146.714	98.833	0	
Bætur skv. lögum um félagsl. aðst. alls	<u>4.551.490</u>	<u>3.830.985</u>	<u>3.418.122</u>	<u>1.830.051</u>	<u>148,7</u>

Gjöld lífeyristrygginga alls 20.614.553 17.117.375 15.996.292 10.308.634 100,0

Fjöldi lífeyrisþega	1998	1993	1988	1983
Ellilífeyrisþegar ¹⁾	24.382	22.334	21.481	19.574
Örorkulífeyrisþegar	7.980	5.963	4.072	3.040
Endurhæfingarlífeyrisþegar	259	53	0	0

¹⁾ Hlutfall af fjölda aldraðra 86,5% 87,4% 91,5% 91,6%

Bótaflokkar lífeyristrygginga samkvæmt lögum um almannatryggingar nr. 117/1993 og félagslega aðstoð nr. 118/1993.

- 1.01 *Ellilífeyrir*
 - 1.01.01 *Skerðing ellilífeyris*
 - 1.01.02 *Ellilífeyrir sjómanna*
 - 1.01.03 *Skerðing sjómannalífeyris*
 - 1.01.04 *Elli- og sjómannalífeyrir fellur niður:*
 - 1.01.05 *Hvernig er sótt um ellilífeyri?*
 - 1.01.06 *Hafa skal í huga hvort umsækjandi eigi rétt á:*
 - 1.01.07 *Rétt er að benda lífeyrisþega á:*

- 1.02 *Örorkulífeyrir*
 - 1.02.01 *Skerðing örorkulífeyris*
 - 1.02.02 *Örorkulífeyrir fellur niður:*
 - 1.02.03 *Hvernig er sótt um örorkulífeyri?*
 - 1.02.04 *Athuga skal hvort umsækjandi eigi rétt á*
 - 1.02.05 *Rétt er að benda lífeyrisþega á:*
 - 1.02.06 *Annað*

- 1.03 *Örorkustyrkur*
 - 1.03.01 *Skerðing örorkustyrks*
 - 1.03.02 *Örorkustyrkur fellur niður*
 - 1.03.03 *Hvernig er sótt um örorkustyrk?*
 - 1.03.04 *Réttur örorkustyrkþega til annarra bótaflokka*

- 1.04 *Umönnunargreiðslur vegna barna*
 - 1.04.01 *Skilgreiningar*
 - 1.04.02 *Um umönnunargreiðslur*
 - 1.04.03 *Um umönnunarkort*
 - 1.04.04 *Fötlunar og sjúkdómsstig*
 - 1.04.05 *Umönnunargreiðslur/-kort falla niður við:*
 - 1.04.06 *Hvernig er sótt um umönnunargreiðslur?*
 - 1.04.07 *Rétt er að benda framfærendum á...*

- 1.05 *Endurhæfingarlífeyrir*
 - 1.05.01 *Skerðing endurhæfingarlífeyris*
 - 1.05.02 *Endurhæfingarlífeyrir fellur niður*
 - 1.05.03 *Hvernig er sótt um endurhæfingarlífeyri?*
 - 1.05.04 *Athuga skal hvort umsækjandi eigi rétt á:*
 - 1.05.05 *Rétt er að benda lífeyrisþega á:*

- 1.06 *Tekjutrygging*
 - 1.06.01 *Skerðing tekjutryggingar*
 - 1.06.02 *Lífeyrissjóðsfrádráttur*
 - 1.06.03 *Útreikningur tekjutryggingar*
 - 1.06.04 *Tekjutrygging fellur niður:*

- 1.06.05 *Hvernig er sótt um tekjutryggingu?*
- 1.07 *Heimilisuppbót*
 1.07.01 *Skerðing heimilisuppbótar*
 1.07.02 *Heimilisuppbót fellur niður:*
 1.07.03 *Hvernig er sótt um heimilisuppbót?*
- 1.08 *Sérstök heimilisuppbót*
 1.08.01 *Skerðing sérstakrar heimilisuppbótar*
- 1.09 *Uppbót á lífeyri*
 1.09.01 *Frekari uppbætur er heimilt að greiða vegna:*
 1.09.02 *Um greiðslu uppbótar á lífeyri*
 1.09.03 *Hvernig er sótt um uppbót á lífeyri?*
- 1.10 *Vasapeningar*
 1.10.01 *Skerðing vasapeninga*
 1.10.02 *Vasapeningar falla niður*
 1.10.03 *Vasapeningar utan stofnunar*
 1.10.04 *Hvernig er sótt um vasapeninga utan stofnunar?*
- 1.11 *Makabætur*
 1.11.01 *Makabætur falla niður við:*
 1.11.02 *Hvernig er sótt um makabætur?*
- 1.12 *Barnalífeyrir*
 1.12.01 *Réttur kjörbarna /stjúpbarna /ófeðraðra barna*
 1.12.02 *Skerðing barnalífeyris*
 1.12.03 *Barnalífeyrir fellur niður*
 1.12.04 *Hvernig er sótt um barnalífeyri?*
 1.12.05 *Barnalífeyrir v/skólanáms eða starfsþjálfunar*
 1.12.06 *Skilyrði fyrir greiðslu*
 1.12.07 *Barnalífeyrir v/skólanáms eða starfsþjálfunar fellur niður:*
 1.12.08 *Hvernig er sótt um barnalífeyri v/skólanáms eða starfsþjálfunar?*
- 1.13 *Mæðralaun/feðralaun*
 1.13.01 *Mæðralaun/feðralaun falla niður við:*
 1.13.02 *Hvernig er sótt um mæðra/feðralaun?*
- 1.14 *Dánarbætur*
 1.14.01 *Framlenging dánarbóta vegna sérstakra aðstæðna*
 1.14.02 *Skerðing dánarbóta frá og með 19. mánuðinum*
 1.14.03 *Sex og tólf mánaða dánarbætur falla niður:*
 1.14.04 *Dánarbætur*
 1.14.05 *Hvernig er sótt um dánarbætur?*
- 1.15 *Ekkjulífeyrir*
- 1.16 *Greiðslur í fæðingarorlofi*
 1.16.01 *Réttur til greiðslna í fæðingarorlofi*
 1.16.02 *Ættleiðing fóstur barns*
 1.16.03 *Frávik frá sex mánaða fæðingarorlofsgreiðslum?*

- 1.16.04 Hvenær hefjast greiðslur í fæðingarorlofi?
 1.16.05 Greiðslur í fæðingarorlofi falla niður:
 1.16.06 Fæðingarorlof feðra
 1.16.07 Fæðingarkostnaður
 1.16.08 Fæðingarorlofsgreiðslur og aðrar greiðslur
 1.16.09 Hvernig er sótt um greiðslur í fæðingarorlofi?
- 1.17 Fæðingarstyrkur og fæðingardagpeningar
 1.17.01 Fæðingarstyrkur
 1.17.02 Fæðingardagpeningar
 1.17.02.01 Mat á atvinnuþátttöku ýmissa hópa
- 1.18 Meðlag
 1.18.01 Um upphæðir meðlags
 1.18.02 Menntunarmedlag
 1.18.03 Sérstök framlög
 1.18.04 Innheimtustofnun sveitarfélaga
 1.18.05 Greiðsla meðlags við flutning frá öðrum Norðurlöndum
 1.18.06 Meðlagsgreiðslur falla niður við:
 1.18.07 Hvernig er sótt um meðlag?
- 1.19 Bifreiðahlunnindi
 1.19.01 Bensínstyrkur
 1.19.01.01 Hvernig er sótt um bensínstyrk
 1.19.02 Niðurfelling bifreiðagjalds
 1.19.03 Styrkur til bifreiðakaupa
 1.19.03.01 Hvernig er sótt um styrk til bifreiðakaupa?
 1.19.04 Ýmis hjálpartæki vegna bifreiðar
 1.19.04.01 Hvernig er sótt um þessa styrki?
 1.19.05 Lán til bifreiðakaupa
 1.19.05.01 Hverjir geta sótt um
 1.19.05.02 Lánakjör?
 1.19.05.03 Skilyrði fyrir lánveitingu?
 1.19.05.04 Hvernig er sótt um lán til bifreiðakaupa?
- 1.20 Ýmis hlunnindi lífeyrisþega
 1.20.01 Afnotagjald Ríkisútvarpsins
 1.20.02 Ársfjórðungsgjald af síma
- 1.21 Stofnanþjónusta aldraðra
 1.21.01 Þjónustuhúsnæði
 1.21.02 Dvalarkostnaður í þjónustuhúsnæði
 1.21.03 Hver er dvalarkostnaðurinn?
 1.21.04 Hvað ber öldrunarstofnun að greiða?
- 1.22 Andlát lífeyrisþega
 1.22.01 Tilkynning um andlát til Tryggingastofnunar ríkisins
 1.22.02 Endurgreiðsla ofgreiddra bóta
 1.22.03 Breytingar á högum eftirlifandi maka
 1.22.03.01 Hvernig er sótt um?