

Svar

félags- og vinnumarkaðsráðherra við fyrirspurn frá Halldóru Mogensen um úrvinnslu úrbótatillagna í skýrslu Ríkisendurskoðunar um Tryggingastofnun ríkisins og stöðu almannatrygginga.

1. *Hvernig miðar úrvinnslu úrbótatillagna sem komu fram í skýrslu Ríkisendurskoðunar frá ágúst 2020, um Tryggingastofnun ríkisins og stöðu almannatrygginga? Svar óskast sundurliðað eftir úrbótatillögum skýrslunnar, sjö talsins, greint í einstaka verkþætti, þar sem lýst verði árangri, áföngum og ábyrgðaraðilum hvers verkþáttar.*

Í kjölfar skýrslu Ríkisendurskoðunar var sett á fót samstarfsnefnd félagsmálaráðuneytisins og Tryggingastofnunar ríkisins (TR) til að ræða lausnir og vinna að sameiginlegum þáttum. Hér á eftir er greint frá stöðu úrbóta og hvernig úrvinnslu tillagnanna miðar.

1. Bæta þarf málsmeðferð við töku ákvarðana.

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

Það er viðvarandi verkefni hjá Tryggingastofnun eins og öðrum opinberum stofnunum að gera sífellt betur hvað varðar vandaða stjórnarsýslu, málsmeðferð og málskraðareglur. Eftir úttekt Ríkisendurskoðunar hefur leiðsögn varðandi málsmeðferðarreglur og stjórnarsýslulögin m.a. verið styrkt með nýrri stöðu yfirlögfræðings á skrifstofu forstjóra Tryggingastofnunar. Aukin áhersla hefur verið lögð á formlega fræðslu til starfsfólks stofnunarinnar þar sem m.a. er farið reglulega yfir góða stjórnarsýsluhætti, vinnubrögð og þá ábyrgð sem hvílir á starfsfólki í opinberri stjórnarsýslu. Í starfsáætlun TR sem birt er á heimasíðu stofnunarinnar eru skilgreind úrbótaverkefni sem snúa að þessum þáttum, svo sem heildstæð yfirferð starfshóps undir forystu yfirlögfræðings á útsendum bréfum með sérstöku tilliti til leiðbeininga- og upplýsingaskyldu, auk verkefna sem snúa að upplýsingagjöf til viðskiptavina og hagaðila. Leiðbeiningum um niðurfellingar krafna hefur verið bætt við bréf til viðskiptavina vegna uppgjöra auk þess sem umsókn um niðurfellingu krafna hefur verið sett á „Mínar síður TR“. Til að bregðast við ábendingum um að fleiri komi að lokaákvörðunum stofnunarinnar hefur innra eftirlit stofnunarinnar verið eftt auk þess sem gerðar voru breytingar á skipulagi og verkferlum í því skyni að styrkja vinnsluferla og þetta samráð við afgreiðslu mála. Umsóknir um endurhæfingarlífeyri og umönnunargreiðslur eru t.d. teknar fyrir af teyðum og ræddar á fundum fagaðila, lækna, félagsráðgjafa og eftir því sem efni standa til fleiri faghópa sem og þær umsóknir um örorkulífeyri sem ástæða þykir til að taka fyrir á slíkum fundum. Jafnframt er unnið að því að samræma betur mat á heildstæðum réttindum umsækjenda og

að bæta enn frekar einstaklingsmiðaða ráðgjöf og leiðbeiningar. Unnið verður að nýjum gátlistum við afgreiðslu og vinnslu mála á árinu 2022, sem ætlað er að styrkja enn frekar þann feril. Á vef stofnunarinnar eru birtar upplýsingar á ensku og nú í vor verða einnig birtar upplýsingar á pólsku. Þá má nefna að pólskumælandi sérfræðingur er með sérstaka viðtals-tíma og þjónustu fyrir pólskumælandi viðskiptavini stofnunarinnar. Til að bæta enn frekar upplýsingagjöf og leiðsögn til almennings og viðskiptavina verður spjallmenni opnað á vef TR á þessu ári, þannig verður aðgengi að upplýsingum bætt enn frekar. Reglulega eru gerðar uppfærslur á virkni í „Mínar síður TR“ til þess að bæta upplýsingagjöf til viðskiptavina en um 75% samskipta við viðskiptavini fara um Mínar síður. Þar má t.d. sjá stöðu umsókna og bréf frá TR til viðskiptavina. Sömuleiðis geta viðskiptavinir nú séð bréf frá stofnuninni í stafrænu pósthólfi á island.is. Rétt er að geta þess að í janúar 2022 kom vefpula á vefinn tr.is sem bætir verulega aðgengi sjónskertra, lesblindra, eldri borgara og einnig þeirra sem eru að læra íslensku, að upplýsingum á vefnum.

2. Auka þarf hlutfall viðskiptavina sem fá réttar greiðslur.

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

Lífeyrisþega ber lögum samkvæmt að gera tekjuáætlun í upphafi hvers árs þannig að hægt sé að reikna réttindi og greiðslur ársins. TR gerir tillögur að tekjuáætlunum í upphafi árs og byggir þær á tekjum lífeyrisþegans. Lífeyrisþeginn getur notað tillögu stofnunarinnar óbreytta, gert breytingar á henni eða sent inn eigin áætlun. TR hefur um árabil sinnt samtímaeftirliti með frávikum áætlunar og mánaðarlegum tekjum samkvæmt skráum Skattsins og gert lífeyrisþegum viðvart sé frávikið umfram tiltekin viðmið. Stofnunin hefur hins vegar ekki fullnægjandi upplýsingar um réttindi í lífeyrissjóðum auk þess sem upplýsingar um fjármagnstekjur liggja jafnan ekki fyrir fyrr en í lok árs. Þannig berast upplýsingar um breytingar á tekjum oft ekki fyrr en löngu eftir að greiðslur hafa átt sér stað, og jafnvel ekki fyrr en skattframtal liggur fyrir. Rétt er að benda á að lagabreyting sem gerð var árið 2020 sem heimilaði að líta eingöngu til atvinnutekna einstakra mánaða við útreikning lífeyrisréttinda hefur dregið nokkuð úr frávikum í uppgjöri. Sömuleiðis mun hækkun frítekjumarks atvinnutekna hjá ellilífeyrisþegum sem tók gildi um síðustu áramót leiða til færri og lægri frávika við árlegt uppgjör.

Starfshópur félagsmálaráðuneytis og Tryggingastofnunar var settur á laggirnar haustið 2020 til að fjalla sérstaklega um hvernig mögulegt væri að minnka frávik við endurreikning í uppgjöri. Í samræmi við ábendingar Ríkisendurskoðunar mun hópurinn m.a. meta ávinning þess að setja vikið á mismun milli tekjuáætlana lífeyrisþega og rauntekna og einnig að endurskoða fjárhæð ofgreiðslu sem ekki þarf að innheimta. Mikill meirihluti of- og vangreiðslna, eða um 70%, er undir 100 þúsund krónum á ári. Hópurinn er að störfum en hefur ekki skilað lokaniðurstöðu.

3. Ljúka þarf heildarendurskoðun laga um almannatryggingar.

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

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

Talsverðar breytingar hafa verið gerðar á lögum um almannatryggingar á undanförunum árum og áratugum. Þannig voru gerðar grundvallarbreytingar á ákvæðum um ellilífeyri á árinu 2016 sem komu til framkvæmda árið 2017. Endurskoðun III. kafla laganna hvað varðar örorkulífeyri og tengdar greiðslur er aftur á móti enn ólokið. Margar nefndir og starfshópar hafa í gegnum tíðina skilað tillögum sem m.a. felast í því að tekið verði upp starfsgetumat í stað læknisfræðilegs örorkumats og að greiðslukerfi almannatrygginga vegna skertrar starfsgetu verði einfaldað og gert gagnsærra en gildandi kerfi. Þessar tillögur hafa enn ekki náð fram að ganga þar sem ekki hefur náðst samkomulag um þær. Almannatryggingalöggjöfin er í stöðugri þróun og endurskoðun þar sem sífellt koma upp ný álitæfni og samfélagsbreytingar sem leiða til þess að breyta þarf löggjöfnni. Þá hafa ríkisstjórnir og ráðherrar lagt fram sínar áherslur í málaflöknum sem leitast er við að hrinda í framkvæmd á hverju kjörtímabili. Í samræmi við ábendingu Ríkisendurskoðunar um að kanna kosti þess að skipta löggjöfnni í tvennt, annars vegar ellilífeyrismál og hins vegar örorkumál, stendur nú yfir vinna í ráðuneytinu við endurskoðun laganna með það að markmiði að skipta löggjöfnni upp þannig að sérstaklega verði kveðið á um greiðslur og réttindi vegna elli í einum kafla og greiðslur vegna skertrar starfsgetu og örorku í öðrum kafla í því skyni að auka skýrleika laganna.

4. Leggja þarf aukna áherslu á málefni almannatrygginga.

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

Félags- og vinnumarkaðsráðuneytið tekur undir þessa ábendingu Ríkisendurskoðunar. Vægi málaflokksins hefur ekki verið nægilega mikið í ráðuneytinu og of fáir starfsmenn hafa sinnt þessum mikilvæga málaflökki í ráðuneytinu á undanförunum árum. Þá hafa tíð kær- og dómsmál í málaflöknum og nauðsynleg aðkoma starfsmanna ráðuneytisins að viðbrögðum við þeim dregið úr tíma sem gefst til stefnumörkunar og nauðsynlegrar heildarendurskoðunar almannatryggingakerfisins. Ábendingu Ríkisendurskoðunar var fylgt eftir af hálfu ráðuneytisins við fjárlagagerð fyrir árið 2021 þegar óskað var eftir auknu fjármagni til málaflokksins en sú fjárveiting fékkst ekki. Ráðuneytið hefur leitast við að mæta þessari ábendingu með því að bæta við hálfu stöðugildi lögfræðings sem starfar við málaflökinn í ráðuneytinu. Það er mat ráðherra að nauðsynlegt sé að bæta frekar í á þessu sviði og er hafinn undirbúningur að ráðningu fleiri starfsmanna til að starfa að málaflöknum í ráðuneytinu.

5. Heildarstefnumótun í lífeyrismálum nauðsynleg.

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

Ráðuneytið hefur tekið undir þessa úrbótatillögu Ríkisendurskoðunar. Íslenska lífeyrskerfið samanstendur af þremur stoðum: Almannatryggingum, lífeyrissjóðum aðila vinnumarkaðarins og séreignasparnaði. Þessar stoðir hafa ólík hlutverk og mismunandi áhrif á lífeyriskjör íslensku þjóðarinnar. Almannatryggingum er ætlað að tryggja lágmarks afkomu þeirra sem þess þurfa þegar að lífeyristöku kemur. Mikilvægt er að sem mest sátt ríki um þessa skiptingu og að hlutverk hvorrar stoðar fyrir sig sé sem skýrast. Stefnumótun í lífeyrismálum landsmanna þarf því að vinna í samráði þeirra tveggja ráðuneyta sem fara með málefni lífeyristrygginga, þ.e. félags- og vinnumarkaðsráðuneytisins, sem fer með málefni almannatrygginga og félagslegrar aðstoðar ríkisins, og fjármála- og efnahagsráðuneytisins, sem fer með málefni lífeyrissjóða og falla þar undir bæði skyldubundinn lífeyrir og séreignasparnaður. Í þeirri vinnu er mikilvægt að huga vel að samspili kerfanna þannig að þau vinni saman en ekki gegn hvoru öðru. Í sáttmála um ríkisstjórnarsamstarf Framsóknarflokks, Sjálfstæðisflokks og Vinstrihreyfingarinnar – græns framboðs kemur fram að ríkisstjórnin muni vinna að því í samvinnu við aðila vinnumarkaðarins að renna styrkari stoðum undir lífeyrskerfið og stuðla að aukinni sátt um uppbyggingu og hlutverk ólíkra hluta þess. Í stjórnarsáttmála kemur einnig fram að Grænbók um lífeyrismál verði unnin á kjörtímabilinu í samvinnu við aðila vinnumarkaðarins og lífeyrissjóði í því skyni að skapa grundvöll fyrir stefnumörkun um lífeyrskerfið og framtíðarþróun þess með heildstæðum hætti.

6. Umboðsmenn Tryggingastofnunar hjá sýslumönnum.

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

Stigin voru skref í þessa átt með því að flytja umboðsverkefni sýslumannsins á höfuðborgarsvæðinu til TR vorið 2021. Þetta var gert að frumkvæði TR með aðkomu sýslumannsins á höfuðborgarsvæðinu, dómsmálaráðuneytis og félagsmálaráðuneytis. Viðræður um frekari breytingar á þessu fyrirkomulagi hafa ekki verið í gangi að undanförunu, en tekið skal fram að góð samskipti hafa verið við sýslumannsembættin. TR hefur lýst sig reiðubúna til að starfrækja sjálf umboð um allt land og telur að með því fyrirkomulagi væri betur unnt að tryggja samræmda afgreiðslu mála, betri yfirsýn fengist yfir starfsemina auk þess sem það væri til þess fallið að efla þjónustu við íbúa utan höfuðborgarsvæðisins.

7. Fjárveitingar nýttar í samræmi við tilgang þeirra.

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

Í úrbótatillögunni er vísað til fjárveitingar frá árinu 2017 sem var ætluð til að setja á stofn embætti umboðsmanns lífeyrisþega. Að undangenginni umfjöllun í stjórn TR varð niðurstaðan sú að nýta fjárveitinguna til að efla upplýsingagjöf og þjónustu TR. Stofnunin taldi að fjárveitingunni væri betur varið í að efla upplýsingar og þjónustu réttindasviðs og aðrar aðgerðir til þess að bæta þjónustu og aðgengi viðskiptavina að upplýsingum og leiðbeiningum. Hefur ráðuneytið nú að athuguðu máli fallist á það mat stofnunarinnar. Aukin áhersla hefur verið á að fara yfir stöðu rekstrar og ráðstöfun fjármuna á reglulegum samráðsfundum ráðuneytisins með stofnuninni.

2. *Hvaða úrbætur hyggst ráðherra ráðast í, aðrar en lagðar eru til í skýrslunni, er varða starfsemi Tryggingastofnunar ríkisins til að bæta þjónustu hennar við viðskiptavinum sína á kjörtímabilinu?*

Ráðherra leggur áherslu á að Tryggingastofnun, eins og aðrar stofnanir ráðuneytisins veiti viðskiptavinum sínum góða þjónustu og mun fela stjórn að fylgjast með mati þjónustuþega á þjónustunni og leita úrbóta þar sem þess er þörf. Tryggingastofnun starfar þegar eftir metnaðarfullri þjónustustefnu sem tekur mið af fjölbreyttum þjónustuleiðum og í takt við nýjustu tækni hvers tíma. Ráðherra mun einnig leggja sérstaka áherslu á að fundnar verði leiðir til að draga úr frávikum frá tekjuáætlunum, m.a. með auknu samstarfi Tryggingastofnunar og lífeyrissjóða.