



EFTIRLIT TRYGGINGASTOFNUNAR MEÐ BÓTAGREIÐSLUM

FEBRÚAR 2013

EFNISYFIRLIT

NIÐURSTÖÐUR OG ÁBENDINGAR	3
VIÐBRÖGD VIÐ ÁBENDINGUM.....	6
1 INNGANGUR	11
2 STARFSEMI OG EFTIRLITSHEIMILDIR.....	12
2.1 Starfsemi Tryggingastofnunar	12
2.2 Eftirlit Tryggingastofnunar	13
2.2.1 Málsmeðferð og rannsóknir	14
2.2.2 Ábendingar sem berast eftirlitseiningunni	16
2.2.3 Fjöldi mála og stöðvaðar greiðslur.....	16
2.3 Eftirlitsheimildir Tryggingastofnunar.....	18
3 BÓTASVIK OG MISTÖK.....	20
3.1 Bóta- og lífeyrisgreiðslur.....	20
3.2 Umfang bótasvika og mistaka.....	22
3.3 Mikilvægi eftirlits og réttra upplýsinga.....	23
3.3.1 Þrjú atriði sem hafa mikil áhrif á umfang bótasvika og mistaka	23
3.3.2 Samnýting upplýsinga og upplýsingaskylda.....	26
3.3.3 Áhættugreining og fyrirbyggjandi aðgerðir	27
3.3.4 Heimildir til að beita stjórnsluviðurlögum.....	29
3.3.5 Mikilvægi réttra upplýsinga í þjóðskrá.....	30
3.3.6 Samstarf eftirlitseininga innan bótakerfisins	31
4 EFTIRLIT Á NORÐURLÖNDUM	33
4.1 Danmörk	33
4.2 Noregur	34
4.3 Svíþjóð	36

NIÐURSTÖÐUR OG ÁBENDINGAR

Tryggingastofnun heyrir undir velferðarráðuneyti og gegnir lykilhlutverki innan almannatryggingakerfisins. Stofnunin ákvarðar bóta- og lífeyrisgreiðslur, annast útborgun þeirra, hefur milligöngu um meðlagsgreiðslur o.fl. Traust til stofnunarinnar byggist ekki hvað síst á því að bóta- og lífeyrisþegar fái réttar greiðslur á réttum tíma. Meginforsenda þess er að stofnunin haldi uppi öflugu eftirliti með bótagreiðslum og beiti fyrirbyggjandi aðgerðum til að lágmarka líkur á mistökum eða svikum sem leiða til óréttmætra bótagreiðslna, þ.e. greiðslna sem ekki uppfylla skilyrði laga og reglna.

Sérstök eining var sett á fót innan Tryggingastofnunar árið 2005 til að annast eftirlit með bótagreiðslum. Árið 2011 rannsakaði hún 531 mál og leiddu 265 þeirra til breytinga á greiðslum, oftast til lækkunar. Í nóvember 2012 höfðu þessar rannsóknir leitt til stöðvunar á óréttmætum bótagreiðslum að fjárhæð 98,3 m.kr. á ársgrundvelli. Stofnunin hefur ekki áætlað umfang mögulegra svika og mistaka við bótagreiðslur og því er erfitt að meta árangur hennar við að uppræta þau, s.s. hvort framangreind stöðvun greiðslna teljist hlutfallslega góður árangur eða ekki. Mikilvægt er að stofnunin bæti úr þessu hið fyrsta svo að leggja megi grunn að öflugra og markvissara eftirliti. Einnig þarf að efla starfsemi eftirlitseiningarinnar. Tryggingastofnun hefur lagt til að eftirlitið verði fjármagnað af útgjöldum ríkisins til bóta- og lífeyrisgreiðslna því árangur þess leiði til lækkunar á þessum greiðslum og þar með hagkvæmari nýtingar á almannafé.

Samkvæmt skýrslu dansks hugbúnaðar- og ráðgjafarfyrirtækis (KMD) frá árinu 2011 má rekja 3–5% af heildarfjárhæð bótagreiðslna danska ríkisins til bótasvika. Fram kemur að bótasvik séu mismunandi eftir bótaflokkum. Hættan sé mest í flokkum eins og barnabótum, heimilisuppbót og félagslegri aðstoð þar sem hlutfallið geti numið yfir 20% af heildarútgjöldum. Þar af uppgötvast aðeins lítill hluti, t.d. telja dönsk sveitarfélög sig aðeins uppgötva 4–7% af þeim svikum sem beinast gegn þeim.

Tryggingastofnun telur mesta hættu á svikum og mistökum við greiðslur í bótaflokkum sem falla undir lög um almannatryggingar og lög um félagslega aðstoð. Samanlagðar greiðslur vegna þeirra námu 67,3 ma.kr. árið 2011. Ef umfang bótasvika er 3–5% hér á landi eins og áætlað er í Danmörku má ætla að þau hafi numið 2–3,4 ma.kr. árið 2011. Þær greiðslur (98,3 m.kr. á ársgrundvelli) sem Tryggingastofnun stöðvaði árið 2011 voru samkvæmt þessu einungis lítill hluti óréttmætra greiðslna sem runnu út úr almannatryggingakerfinu það ár. Það er því augljós fjárhagslegur ávinningur af öflugu eftirliti með bótagreiðslum og markvissum fyrirbyggjandi aðgerðum.

Tryggingastofnun telur að hætta á bótasvikum sé einkum tengd upplýsingagjöf umsækjenda og greiðsluþega um lögheimili, hjúskaparstöðu og tekjur. Stofnunin telur að þeir sem helst misnoti almannatryggingakerfið séu foreldrar sem skrái sig einstæða

**TRYGGINGASTOFNUN
ÁKVARÐAR BÓTA- OG
LÍFEYRISGREIÐSLUR
OG GREIÐIR ÞÆR ÚT**

**EFTIRLITIÐ LEIDDI TIL
STÖÐVUNAR
BÓTAGREIÐSNA AÐ
FJÁRHÆÐ 98,3 M.KR.
Á ÁRSGRUNDEVILLI**

**TALIÐ AÐ REKJA MEGI
3–5% AF BÓTA-
GREIÐSLUM DANSKA
RÍKISINS TIL BÓTA-
SVIKA**

**SÉU BÓTASVIK 3–5%
AF BÓTAGREIÐSLUM
HÉRENDIS NÁMU
ÞAU 2–3,4 MA.KR.
ÁRIÐ 2011**

**RANGAR UPPLÝSING-
AR UM LÖGHEIMILI,
HJÚSKAPARSTÖÐU OG
TEKJUR**



þótt þeir séu það ekki í raun og einstaklingar sem fái óréttmæta heimilisuppbót og mæðra- eða feðralaun. Eftirlit leiðir oft í ljós að aðstæður greiðsluþega hafa breyst eftir að þeir gáfu upplýsingar um þær án þess að þeir hafi upplýst Tryggingastofnun um það eða að þeir gáfu rangar upplýsingar í umsókn sinni um bætur.

MARKVISSAR MÆL- INGAR NAUÐSYN- LEGAR TIL AÐ META ÁRANGUR EFTIRLITS

Haustið 2012 markaði eftirlitseining Tryggingastofnunar sér stefnu um framtíðarsýn, hlutverk, markmið og aðgerðir til að framfylgja þeim. Markmiðin lúta að bættri áhættugreiningu, öflugri eftirlitsaðgerðum, markvissari úrvinnslu ábendinga, betri upplýsingagjöf og auknu samstarfi við innri og ytri aðila. Árangursmælikvarðar vegna eftirlits með bótagreiðslum eru fáir og lítt þróaðir og einingin hefur ekki skilgreint með formlegum og skýrum hætti hvað flokkast sem bótasvik og hvað sem mistök greiðsluþega og/eða Tryggingastofnunar. Slík skilgreining og markvissar árangursmælingar eru nauðsynlegar til að meta megi árangur af eftirliti með bótagreiðslum.

TRYGGINGASTOFNUN NÝTIR EFTIRLITS- HEIMILDIR SÍNAR EKKI TIL FULLS

Tryggingastofnun nýtir sér ekki til fulls þær eftirlitsheimildir sem hún hefur samkvæmt núgildandi lögum, s.s. til upplýsingaöflunar um greiðsluþega og samkeyrslu upplýsinga. Þá hefur hún aldrei beitt þeirri heimild að reikna dráttarvexti á bætur sem sviknar hafa verið út. Hún beitir einnig lítið fyrirbyggjandi aðgerðum, s.s. auglýsingum um skaðsemi bótasvika fyrir aðra greiðsluþega og almannatryggingakerfið í heild. Tryggingastofnun hefur ríka leiðbeiningarskyldu gagnvart greiðsluþegum og umsækjendum um bætur sem hún gæti sinnt með markvissari hætti en hún gerir nú. Skýrar og aðgengilegar leiðbeiningar draga m.a. úr hættu á röngum upplýsingum og öðrum mistökum sem leiða til óréttmætra bóta. Loks eru ónýtt tækifæri til að auka samvinnu við aðra eftirlitsaðila innan bótakerfisins, s.s. Vinnumálastofnun, en slík samvinna stuðlar m.a. að miðlun upplýsinga um gagnlegar eftirlitsaðgerðir.

TAKMARKAÐRI LAGA- HEIMILDIR TIL EFTIRLITS EN Í NÁ- GRANNALÖNDUM

Tryggingastofnun hefur lagaheimild til að óska upplýsinga frá t.d. Ríkisskattstjóra, lífeyrissjóðum, Vinnumálastofnun og Sjúkratryggingum Íslands en síðastnefnda stofnunin hefur túlkað þá heimild þröngt. Tryggingastofnun telur sig aðeins hafa heimild til að óska eftir upplýsingum frá þeim sem lögin tiltaka sérstaklega. Því geti hún ekki óskað upplýsinga frá t.d. Útlendingastofnun, sveitarfélögum eða fjármálafyrirtækjum. Tryggingastofnun hefur takmarkaðri lagaheimildir til að annast eftirlit og samnýta persónuupplýsingar frá öðrum ríkisstofnunum, sveitarfélögum og fyrirtækjum en systurstofnanir hennar í þeim löndum sem Íslendingar bera sig helst saman við. Hún á því erfiðara með að meta hvort upplýsingar sem liggja til grundvallar við ákvörðun bóta- og lífeyrisgreiðslna séu réttmætar. Þá hefur stofnunin mjög takmarkaðar lagaheimildir til að ljúka bótasvikamálum með stjórnarsýsluviðurlögum og þau eru sjaldan kærð til lögreglu. Ekkert mál hefur komið til kasta dómstóla hér á landi þar sem greiðsluþegi hefur verið ákærður og dæmdur fyrir bótasvik. Varnaðaráhrif núverandi fyrirkomulags eru því lítil.

UNNIÐ AÐ BREYTI- NGU Á LÖGUM UM ALMANNATRYGG- INGAR

Um þessar mundir (veturinn 2012–13) vinnur starfshópur á vegum velferðarráðuneytis að samningu frumvarps til laga um breytingu á lögum nr. 100/2007 um almannatryggingar. Stefnt er að því að einfalda almannatryggingakerfið með fækkun bótaflokka og einfaldari reglum um útreikning bóta. Í tengslum við það vann Tryggingastofnun drög að eftirlitskafla sem ætlað er að leiða til skýrari, árangursríkari og auðveldari framkvæmdar eftirlitsins. Ríkisendurskoðun fagnar þeirri vinnu.

ÁBENDINGAR TIL VELFERÐARRÁÐUNEYTIS

1. TRYGGJA ÞARF NAUÐSYNLEGT FJÁRMAGN TIL EFTIRLITS

Velferðarráðuneyti er hvatt til að beita sér fyrir því að Tryggingastofnun fái nauðsynlegt fjármagn til að sinna öflugum eftirliti með bótagreiðslum og beita fyrirbyggjandi aðgerðum til að lágmarka hættu á bótasvikum og mistökum. Í þessu sambandi þarf ráðuneytið að taka afstöðu til hugmyndar stofnunarinnar um að eftirlit með bótagreiðslum verði fjármagnað af útgjöldum ríkisins vegna þeirra eða hvort það skuli fjármagnað með framlögum í fjárlögum.

2. SKÝRA ÞARF LÖGBUNDNAR EFTIRLITSHEIMILDIR TRYGGINGASTOFNUNAR

Mikilvægt er að skerpa á eftirlitshlutverki Tryggingastofnunar, s.s. að hún skuli hafa lögbundið eftirlit með bótagreiðslum, og styrkja lögbundnar heimildir hennar. Tryggja verður aðgengi hennar að persónuupplýsingum sem liggja til grundvallar bótarétti sem aðrar ríkisstofnanir, sveitarfélög, fjármálafyrirtæki og fleiri búa yfir. Samkvæmt Persónuvernd verður t.d. að breyta lögum til að þessir aðilar geti fengið heimild til að skiptast á upplýsingum um refsiverða háttsemi einstaklinga. Einnig þarf að bæta tengingar Tryggingastofnunar við upplýsingakerfi aðila sem hún þarfnast upplýsinga frá til að efla skilvirka samkeyrslu upplýsinga. Ríkisendurskoðun hvetur ráðuneytið til að líta til nágrannalanda, einkum Norðurlanda, eftir fyrirmyndum í þessum efnum, sem og annarra stofnana hérlendis, s.s. umboðsmanns skuldara.

3. TRYGGINGASTOFNUN FÁI AUKNAR HEIMILDIR TIL AÐ LJÚKA MÁLUM

Að mati Ríkisendurskoðunar ber að kanna hvort heimila eigi Tryggingastofnun með lögum að ljúka sem flestum bótasvikamálum með stjórnsluviðurlögum. Slík viðurlög yrðu að vera vel skilgreind auk þess sem huga þyrfti vandlega að rétti greiðsluþega og möguleikum þeirra til að bera málsmeðferð stofnunarinnar undir æðra stjórnvald og/eða dómstóla. Stofnunin myndi þá einungis vísa málum til lögreglu ef grunur vaknaði um skipulögð og/eða stórfelld bótasvik.

ÁBENDINGAR TIL TRYGGINGASTOFNUNAR

1. EFLA VERÐUR EFTIRLIT MEÐ BÓTAGREIÐSLUM

Tryggingastofnun þarf að fylgja eftir með markvissum hætti nýmótaðri stefnu sinni um eftirlit með bótasvikum og mistökum við bótagreiðslur. Hún verður jafnframt að skilgreina formlega hvað telst vera bótasvik og hvað mistök við bótagreiðslur og þróa árangursmælikvarða sem m.a. sýna fram á fjárhagslegan ávinning af eftirlitinu. Stofnunin verður að nýta betur lögbundnar heimildir sínar til upplýsingaöflunar og þau viðurlög sem hún hefur yfir að ráða, efla samtímaeftirlit og leiðbeiningarhlutverk og beita meira fyrirbyggjandi aðgerðum og forvörnum.

2. GREINA VERÐUR UMFANG BÓTASVIKA OG ÁHÆTTU EFTIR BÓTAFLOKKUM

Tryggingastofnun hefur ekki metið umfang bótasvika og mistaka við bótagreiðslur, hvorki eftir bótaflokkum né í heild. Að mati Ríkisendurskoðunar er mikilvægt að stofnunin bæti úr því sem allra fyrst. Tryggingastofnun verður einnig að greina og meta á reglubundinn hátt áhættu bótasvika og mistaka við bótagreiðslur eftir bótaflokkum. Faglegt áhættumat nýtist m.a. við að forgangsraða aðgerðum, bæði vegna eftirlits og fyrirbyggjandi aðgerða, með það að markmiði að lágmarka hættu á bótasvikum og mistökum við bótagreiðslur.

VIÐBRÖGÐ VIÐ ÁBENDINGUM

VIÐBRÖGÐ VELFERÐARRÁÐUNEYTIS

1. TRYGGJA ÞARF NAUÐSYNLEGT FJÁRMAGN TIL EFTIRLITS.

„Í ábendingum Ríkisendurskoðunar til velferðarráðuneytisins kemur fram að ráðuneytið sé hvatt til þess að beita sér fyrir því að Tryggingastofnun ríkisins fái nauðsynlegt fjármagn til að sinna öflugum eftirliti með bótagreiðslum og beita fyrirbyggjandi aðgerðum til að lágmarka hættu á bótasvikum og mistökum.

Bent skal á að Tryggingastofnun líkt og aðrar stofnanir sem heyra undir ráðuneytið, hefur þurft að mæta auknum kröfum um aðhald og niðurskurð í rekstri á undanförunum árum. Má gera ráð fyrir að það hafi haft áhrif á nánast alla starfsemi stofnunarinnar með einum eða öðrum hætti, þar með talið á eftirlit með bótagreiðslum. Ráðuneytið fylgist mjög náið með rekstri þeirra stofnana sem starfa á málefnaviði þess og mun beita sér fyrir auknum fjárheimildum sé þeirra þörf þegar svigrúm gefst í ríkisfjármálum. Gildir það meðal annars um tækifæri Tryggingastofnunar ríkisins til að sinna öflugum eftirliti með bótagreiðslum.

Hvað varðar afstöðu ráðuneytisins til þeirrar hugmyndar að eftirlit þetta verði fjármagnað af útgjöldum ríkisins vegna bótagreiðslna eða hvort það skuli áfram fjármagnað með framlögum á fjárlögum sem hluti rekstrarkostnaðar stofnunarinnar, þá mun ráðuneytið beita sér fyrir því að Tryggingastofnun fái nauðsynlegt fjármagn til að sinna öflugum eftirliti með bótagreiðslum sem verði fjármagnað með útgjöldum ríkisins vegna bótagreiðslna. Tryggingastofnun hefur staðfest við ráðuneytið að þeir fjármunir sem ætlaðir verða til eftirlitsins á árinu 2013 rúmast innan fjárheimilda ársins og að ekki þurfi að koma til viðbótarfjármagn á fjáráukalögum til að mæta þeim. Samkvæmt upplýsingum frá stofnuninni hefur eftirlit undanfarinna ára stöðvað greiðslur sem nema um 100 m.kr. á ári. Ef greiðslur eru ekki stöðvaðar má gera ráð fyrir að þær viðgangist ár eftir ár. Með því að styrkja eftirlitið eins og efni standa til nú má vænta enn frekari ávinnings. Ekki verður séð að framangreind breyting kalli á sérstaka lagabreytingu, m.a. með hliðsjón af álitum Ríkisendurskoðunar frá 18. febrúar 2009 í tengslum við kostnað við örorkumat.“

2. SKÝRA ÞARF LÖGBUNDNAR EFTIRLITSHEIMILDIR TRYGGINGASTOFNUNAR

„Í ábendingum Ríkisendurskoðunar segir að skýra þurfi lögbundnar eftirlitsheimildir Tryggingastofnunar og talið er mikilvægt að skerpa á eftirlitshlutverk stofnunarinnar. Einnig er tekið fram að tryggja verði aðgengi Tryggingastofnunar að persónuupplýsingum sem aðrir búi yfir og liggi til grundvallar bótarétti sem og að bæta tengingar stofn-

unarinna við upplýsingakerfi aðila sem hún þarfnast upplýsinga frá til að efla skilvirka samkeyrslu upplýsinga.

Velferðarráðuneytið telur rétt að skerpa á því í lögum að Tryggingastofnun hafi ákveðnu eftirlitshlutverki að gegna með framkvæmd laga um almannatryggingar. Stofnunin hefur umsjón verulegra fjármuna sem nemur stórum hluta ríkisfjármála. Verður því að telja eðlilegt að hún geti sannreynt áreiðanleika gagna í þágu eftirlits. Í frumvarpi til laga um lífeyristryggingar og félagslegan stuðning, sem ætlunin er að komi í stað gildandi laga um almannatryggingar, nr. 100/2007 og laga um félagslega aðstoð, nr. 99/2007, og ráðherra stefnir að leggja fram á yfirstandandi löggjafarþingi er kveðið ítarlega á um eftirlitshlutverk Tryggingastofnunar.

Í frumvarpinu er meðal annars fjallað um eftirlit af hálfu Tryggingastofnunar með útgreiðslu lífeyris en lagt er til að kveðið verði á um skyldu Tryggingastofnunar til að sannreyna réttmæti greiðslna og upplýsinga sem ákvörðun um réttindi byggjast á með reglubundnum hætti. Lagt er til að stofnuninni sé heimilt í þágu eftirlits að óska eftir öllum gögnum sem talin eru nauðsynleg til að sannreyna réttmæti ákvarðana og greiðslna. Mikilvægt sé talið að stofnunin geti sannreynt að upplýsingar er varða tekjur, búsetu og aðrar aðstæður umsækjanda eða bótaþega eða þeirra sem safna réttindum til töku lífeyris á grundvelli búsetu, séu réttar. Í þessu sambandi skal tekið fram að ákvæði stjórnarsýslulaga gilda um málsmeðferð stofnunarinnar auk sérákvæða í lögum um almannatryggingar og er stofnuninni skylt að sjá til þess að mál séu nægjanlega upplýst og kalla eftir upplýsingum og gögnum áður en ákvörðun er tekin.

Einnig eru í frumvarpinu ákvæði um hvenær sé heimilt að endurskoða fyrri ákvarðanir um réttindi fólks á grundvelli laganna, meðal annars í þeim tilgangi að samræma þær áorðnum breytingum. Svipað ákvæði er að finna í gildandi lögum en til viðbótar er lagt til að stofnuninni verði heimilt að kveða á um tímabundna frestun greiðslna leiki rökstuddur grunur á um að brotið hafi verið gegn lögnum. Það skal þó tekið fram að í þessum tilvikum ber að flýta málsmeðferð svo sem kostur er og ávallt skal gætt meginreglna stjórnarsýslulaga, svo sem um meðalhóf og að tilkynna skuli bótaþega tafarlaust um slíkar ráðstafanir með áskorun um að bregðast við eftir atvikum. Þá er í frumvarpinu ákvæði um að komi í ljós að bótaréttur sé ekki fyrir hendi skuli stöðva greiðslur og eftir atvikum innheimta ofgreiddar bætur.

Í þeim tilvikum þegar grunur leikur á að bætur séu greiddar á grundvelli rangra eða villandi upplýsinga er lagt til í frumvarpinu að Tryggingastofnun verði heimilað að afla upplýsinga frá öðrum aðilum sem ætla mætti að gætu veitt upplýsingar er máli skipti í því skyni að leiðrétta bótagreiðslur.

Hvað varðar aðgengi Tryggingastofnunar að persónuupplýsingum er í frumvarpinu gert ráð fyrir að þær stofnanir og fyrirtæki sem búa yfir upplýsingum sem geti haft áhrif á rétt til greiðslna eða fjárhæðir þeirra skuli láta stofnuninni í té upplýsingar að því marki sem slíkar upplýsingar teljast nauðsynlegar til að unnt sé að framfylgja lögnum. Þessar heimildir þykja of takmarkaðar í gildandi lögum og er því í frumvarpinu lagt til að þær verði rýmkaðar.

Í frumvarpinu er samkvæmt framansögðu gert ráð fyrir mun ítarlegri ákvæðum og heimildum hvað varðar aðhald og eftirlit sem talið er til þess fallið að auka tiltrú almennings á almannatryggingakerfinu og fela í sér betri nýtingu á almannafé. Krafa er um að hið opinbera verji fjármagni sínu í samræmi við lög og reglur og til að svo megi vera er talið mikilvægt að Tryggingastofnun hafi nægjanlegar heimildir til upplýsingaöflunar.

Lögð er áhersla á meðalhóf og persónuvernd og því mikilvægt að hafa í huga að gert er ráð fyrir að upplýsingarnar séu nægjanlegar og viðeigandi og ekki umfram það sem nauðsynlegt er til að unnt sé að framfylgja ákvæðum laganna. Við meðferð persónuupplýsinga sem aflað er skal stofnunin ávallt gæta þess að uppfyllt séu skilyrði laga um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga.

Verði áðurnefnt frumvarp að lögum telur velferðarráðuneytið að með því sé komið til móts við þær ábendingar Ríkisendurskoðunar sem varða lögbundnar eftirlitsheimildir Tryggingastofnunar.

Hvað varðar ábendingu Ríkisendurskoðunar um tengingar stofnunarinnar við upplýsingakerfi aðila sem hún þarfnast upplýsinga frá, til að efla skilvirka samkeyrslu upplýsinga, þá telur ráðuneytið það vera hlutverk Tryggingastofnunar að bæta úr þeim atriðum innan ramma þeirra lagaheimilda sem stofnunin hefur að þessu leyti.

3. TRYGGINGASTOFNUN FÁI AUKNAR HEIMILDIR TIL AÐ LJÚKA MÁLUM

Ríkisendurskoðun bendir á að kanna beri hvort heimila eigi Tryggingastofnun með lögum að ljúka sem flestum bótasvikamállum með stjórnsluviðurlögum sem yrðu að vera vel skilgreind auk þess sem huga þyrfti vandlega að rétti greiðsluþega og möguleika á að bera málsmeðferð undir æðra stjórnvald og/eða dómstóla.

Í tengslum við undirbúning að áðurnefndu frumvarpi til laga um lífeyrstryggingar og félagslegan stuðning voru tillögur þessa efnis teknar til skoðunar. Í þessu sambandi skal bent á að í gildandi lögum eru heimildir til álagningar dráttarvaxta þegar ofgreiðsla stafar af sviksamlegu athæfi bótaþega, en eins og fram kemur í ábendingum Ríkisendurskoðunar hefur Tryggingastofnun ekki beitt þeirri heimild við framkvæmd laganna.

Almennt hafa stofnanir sem annast greiðslur sem eru ætlaðar fólki til framfærslu ekki heimildir til að leggja á stjórnsluviðurlög. Var meðal annars litið til laga um atvinnuleysistryggingar, laga um fæðingar- og foreldraorlof og laga um félagslega aðstoð sveitarfélaga.

Niðurstaða ráðuneytisins kemur fram í væntanlegu frumvarpi, en þar er lagt til að stofnuninni verði heimilað að leggja 15% álag er komi í stað gildandi ákvæða um dráttarvexti. Er það í samræmi við ákvæði í t.d. lögum um atvinnuleysistryggingar, nr. 54/2006. Er þar gert ráð fyrir því að komi í ljós að rangar, villandi eða ófullnægjandi upplýsingar hafi vísitandi verið veittar eða einstaklingur hafi látið hjá líða að veita nauðsynlegar upplýsingar í því skyni að njóta tryggingar eða fá óréttmætar greiðslur, skuli greiðsluþegi endurgreiða þá fjárhæð sem ofgreidd var að viðbættu 15% álagi.

Tekur ráðuneytið undir það álit Ríkisendurskoðunar að mikilvægt sé að Tryggingastofnun skilgreini bótasvik og aðgreini skýrt frá mistökum eða misgáningi þar sem ásetningur til auðgunar er ekki til staðar. Nauðsynlegt er í því sambandi að beita fyrirbyggjandi aðgerðum, leiðbeina og upplýsa viðskiptavinum nægilega og ítarlega til að draga eins og unnt er úr misskilningi og mistökum.

VIÐBRÖGD TRYGGINGASTOFNUNAR

1. EFLA VERÐUR EFTIRLIT MEÐ BÓTAGREIÐSLUM

„Yfirstjórn Tryggingastofnunar samþykkti í októberlok 2012 metnaðarfulla stefnumörkun til að rækja enn betur eftirlit með bótagreiðslum. Í þeirri stefnumörkun er skilgreint hlutverk og meginverkefni ásamt framtíðarsýn og markmiðum og leiðum til að ná þeim markmiðum. Með þessari stefnumörkun er vegurinn varðaður og skilyrði komin til að ganga hnitmiðað til verks við upprætingu bótasvika fái til þess fjármagn í rekstur Tryggingastofnunar. Slíkt mun leiða til sparnaðar fyrir ríkissjóð og auka tiltrú almennings á velferðarkerfinu.

Tryggingastofnun tekur undir að mikilvægt sé að fyrir liggi formleg skilgreining á annars vegar bótasvikum og hins vegar mistökum. Þessar skilgreiningar eru enn ekki fullmótaðar enda um viðamikið og tímafrekt verkefni að ræða. Verkefnið verður best unnið samhliða frekari vinnu við áhættugreiningu. Í áhættugreiningunni þarf m.a. að greina hvar svik gætu átt sér stað, hvar bótaþegar gætu mögulega gert mistök og hvar mistök gætu orðið við afgreiðslu stofnunarinnar.

Tryggingastofnun hefur fyrir nokkuð löngu sett sér árangursmælikvarða, en tekur undir að tímabært sé að þróa þá frekar. Þeir takmörkuðu árangursmælikvarðar sem nú eru til staðar sýna þó þegar verulegan fjárhagslegan ávinning eftirlits, fjöldatölur og afgreiðslutíma. Útfæra þarf árangursmælingarnar þannig að þær sýni enn betur fjárhagslegan ávinning af eftirliti, m.a. með aukinni áherslu á framreikning, tímanlegt inngrip og frekari fjárhagsgreiningar.

Tryggingastofnun hefur eftir bestu getu nýtt þær lögbundnu heimildir sem stofnunin hefur til upplýsingaöflunar. Óskað er eftir upplýsingum frá greiðsluþegum þegar þörf þykir og í mörgum tilfellum er ákvörðun eða greiðslum frestað þegar svo ber undir. Erfiðara hefur reynst að fá upplýsingar frá þriðja aðila, og þykir réttarstaðan í því sambandi að mörgu leyti óljós. Tryggingastofnun hefur ítrekað haft frumkvæði að því að fá skýrari lagaheimildir til að efla eftirlitið, án þess að við því hafi verið brugðist fram að þessu. Það stendur vonandi til bóta við endurskoðun almannatryggingalaganna sem nú stendur yfir.

Tryggingastofnun leggur áherslu á að nýta þær heimildir sem stofnunin hefur til upplýsingaöflunar til hins ýtrasta. Varðandi beitingu viðurlaga eins og að leggja á dráttarvexti þá er rétt að þeim hefur almennt ekki verið beitt. Fyrir því eru nokkrar ástæður eins og t.d. framkvæmd skráninga í þjóðskrá. Þá reynist oft erfitt að sanna sviksamlegt athæfi. Á það má þó benda að mál hafa verið send lögreglu til rannsóknar. Tekið er undir þau sjónarmið í skýrslunni að beita megi viðurlögum í mun ríkara mæli og að mikilvægt sé að gera lögin afdráttarlausari hvað það varðar.

Til margra ára hefur Tryggingastofnun lagt áherslu á að sinna samtímaeftirliti og hefur það einkum verið fólgið í því að samkeyra tekjuupplýsingar með því að bera saman tekjuáætlanir greiðsluþega við staðgreiðsluskrá Ríkisskattstjóra. Sífelld er unnið að endurbótum á þessu verklagi og í starfsáætlun fyrir árið 2013 er það m.a. tiltekið sem átaksverkefni. Við þetta má bæta að farið er að samkeyra upplýsingar við fasteignamatsskrá og hefur það gefið góða raun við eftirlit. Aukin rafræn samskipti við viðskiptavinum og aðra munu einnig tryggja betur réttmæti upplýsinga. Því verður þó ekki á móti mælt að hægt er að efla samtímaeftirlit enn frekar m.a. í samvinnu við Ríkisskattstjóra og lífeyrissjóðina. Mikilvægt er að samtímaeftirlit sé á öllum tímum öflugt og viðtækt til að koma í veg fyrir mistök, ofgreiðslur og bótasvik.

Varðandi leiðbeiningarhlutverk Tryggingastofnunar þá er án efa hægt að sinna því betur. Tryggingastofnun hyggst fara í saumana á þeim ábendingum sem fram koma í þessari skýrslu og leita leiða til að efla enn frekar samtímaeftirlit, sinna betur leiðbeiningarhlutverki sínu og efla forvarnir. Mikilvægt er t.d. að standa fyrir yfirvegaðri, upplýsandi og gagnrýnni umræðu um eftirlit með bótagreiðslum. Reynslan hefur sýnt að fjölmiðlaumfjöllun um einstök svikamál og ráðstefnur sem stofnunin hefur staðið fyrir eða tekið þátt í um eftirlit hafa eft almennan skilning á mikilvægi eftirlits með bótagreiðslum og ábendingum hefur jafnan fjölgað í kjölfarið. Tryggingastofnun stóð með markvissum hætti fyrir þessari umræðu um árabíl en hefur vegna þrenginga í rekstri þurft að draga þar verulega úr. Eins og fram kemur í stefnumörkun eftirlitsins þá er mikill áhugi á að bæta þar úr, enda verði stofnuninni gert það kleift. Í þessu sambandi má nefna greinandi og upplýsandi fréttir á heimasíðu stofnunarinnar, þátttöku og frumkvæði í fjölmiðlaumfjöllun, kynningar, fundi og auglýsingar.“

2. GREINA VERÐUR UMFANG BÓTASVIKA OG ÁHÆTTU EFTIR BÓTALOKKUM

„Rétt er að Tryggingastofnun hefur ekki haft tök á að meta sjálfstætt nema að litlu leyti umfang bótasvika og mistaka hér á landi, vegna þess hversu flókin slík greining er, kostnaðarsöm og umfangsmikil. Tryggingastofnun hefur látið nægja að líta til rannsóknna í öðrum löndum. Enda er líklegt að heimfæra megi að flestu leyti þær niðurstöður á íslenskt samfélag. Það þarf þó að gera með ýmsum fyrirvörum. Mikill áhugi er á að bæta hér úr og gera ítarlegri greiningu á hugsanlegu umfangi bótasvika og mistaka hér á landi. Það hefur ekki verið útfært hvernig hyggilegt sé að standa að því en varasamt er að nota mikinn tíma og fjármuni í slíkt ef það yrði á kostnað eiginlegs eftirlits.

Í stefnumörkun Tryggingastofnunar varðandi eftirlit frá því síðla árs 2012 er áhættumat eitt af fimm skilgreindum meginverkefnum. Áhættumat er þannig eitt forgangsverkefna eftirlitsins. Tryggingastofnun tekur því heilshugar undir þessa ábendingu. Allt frá árinu 2006 hefur verið gert umfangsmikið og reglubundið áhættumat á ákvarðanatökum og greiðslum hjá stofnuninni. Aðallega hafa verið skoðaðir ferlar innanhúss og í kjölfarið verið gerðar margvíslegar breytingar til batnaðar. Greiningin og eftirfylgnin hefur þó e.t.v. ekki verið eins kerfisbundin og ítarleg eins og æskilegt hefði verið m.t.t. eftirlitsaðgerða en mikill áhugi er á að bæta þar úr, verði stofnuninni gert það mögulegt.“

1 INNGANGUR

Ríkisendurskoðun er sjálfstæð eftirlitsstofnun Alþingis og sækir heimild sína til stjórn-sýsluendurskoðunar í 9. gr. laga nr. 86/1997 um stofnunina en hún felst m.a. í að kanna meðferð og nýtingu ríkisfjár og hvort hagkvæmni og skilvirkni sé gætt í rekstri ríkisins. Stofnunin skal gera hlutaðeigandi stjórnvöldum grein fyrir niðurstöðum sínum, vekja athygli þeirra á því sem hún telur hafa farið úrskeiðis og benda á leiðir til úrbóta.

Í árslok 2011 ákvað Ríkisendurskoðun að gera úttekt á starfsemi eftirlitseiningar, sem tilheyrir fjárreiðudeild Tryggingastofnunar, en hún felst einkum í því að leita uppi og rannsaka bótagreiðslur sem rekja má til bótasvika eða mistaka og fyrirbyggja að óréttmætar greiðslur séu inntar af hendi. Leitað var svara við eftirfarandi spurningum:

- Er eftirlit eftirlitseiningar Tryggingastofnunar með bóta- og lífeyrisgreiðslum fullnægjandi?
- Eru lögbundnar eftirlitsheimildir Tryggingastofnunar fullnægjandi og standast þær samanburð við lagaheimildir systurstofnana hennar í nálægum löndum?

Ásetningur til auðgunar markar skil milli bótasvika og mistaka. Ekki er um ásetning að ræða ef greiðsluþegi eða umsækjandi um bætur gefur af misgáningi ófullnægjandi upplýsingar um aðstæður sínar. Hins vegar telst það bótasvik ef greiðsluþegi eða umsækjandi um bætur reynir vísitandi að villa um fyrir bótagreiðanda til að afla sér fjár sem hann á ekki rétt á. Eðli máls samkvæmt getur verið vandasamt að greina á milli mistaka og bótasvika, t.d. hvort greiðsluþegi hafi vísitandi gefið rangar upplýsingar eða af misgáningi. Loks geta komið upp tilvik þar sem bótagreiðandi (Tryggingastofnun) gerir mistök sem leiða til rangra greiðslna til greiðsluþega.

Ríkisendurskoðun yfirfór hlutaðeigandi lög og reglur og fundaði með Tryggingastofnun, velferðarráðuneyti, Vinnumálastofnun o.fl. Aflað var gagna frá þeim, auk t.d. systurstofnana Tryggingastofnunar á Norðurlöndum. Þá var horft til ML-ritgerðar Sögu Ýrrar Jónsdóttur frá árinu 2008, *Samanburður á upplýsinga- og eftirlitsheimildum og refsivíðurlögum vegna bótasvika gegn velferðarkerfinu á Íslandi, Danmörku, Noregi og Svíþjóð. Tillögur að breytingum á íslensku löggjöfinni* og meistararitgerðar Hólmfríðar Birnu Guðmundsdóttur frá árinu 2012, *Ofgreiddar bætur og bótasvik. Eftirlitsheimildir og málsmeðferðarreglur vegna ofgreiddra bóta og gruns um bótasvik úr almanna-tryggingakerfinu*. Ríkisendurskoðun þakkar þeim sem veittu upplýsingar og aðstoð.

Drög að skýrslunni voru send Tryggingastofnun, velferðarráðuneyti, innanríkisráðuneyti, Þjóðskrá Íslands og Vinnumálastofnun og óskað efnislegra athugasemda, auk viðbragða frá tveimur fyrstnefndu aðilunum við ábendingum sem beinast að þeim.

**ÚTTEKT Á EFTIRLITI
OG EFTIRLITSHEIM-
ILDUM TRYGGINGA-
STOFNUNAR**

**SAMANBURÐUR VIÐ
NÁGRANNALÖND**

2 STARFSEMI OG EFTIRLITSHEIMILDIR

2.1 STARFSEMI TRYGGINGASTOFNUNAR

Tryggingastofnun heyrir undir velferðarráðuneyti og starfar samkvæmt lögum nr. 100/2007 um almannatryggingar, lögum nr. 99/2007 um félagslega aðstoð og lögum nr. 22/2006 um málefni langveikra barna. Samkvæmt lögum nr. 125/1999 um málefni aldraðra annast stofnunin einnig greiðslur daggjalda til dvalar- og hjúkrunarheimila og greiðslur fyrir Framkvæmdasjóð aldraðra. Þá hefur hún milligöngu um meðlagsgreiðslur. Auk þessa annast hún greiðslur fyrir ýmsa aðra sjóði og sinnir verkefnum sem henni eru falin hverju sinni. 108 starfsmenn í 98,1 stöðugildi störfuðu hjá stofnuninni í árslok 2011, auk þess sem 25 sýslumenn önnuðust umboðsstörf fyrir hana en til þeirra geta landsmenn sótt afgreiðslu og upplýsingar um málefni sem undir hana heyra.

Tafla 2.1 sýnir útgjöld og tekjur Tryggingastofnunar árið 2011. Heildarútgjöld stofnunarinnar það ár námu 123,4 ma.kr. en tekjur 27 ma.kr. Gjöld að frádregnum tekjum námu því 96,4 ma.kr. Árið 2011 innti stofnunin af hendi greiðslur til um 120 þúsund einstaklinga. Stofnunin annaðist greiðslur vegna sjúkra-, slysa- og sjúklingatrygginga fyrir hönd Sjúkratrygginga Íslands til 31. mars 2012 en Sjúkratryggingar Íslands tóku þær alfarið yfir frá þeim tíma.

**GREIÐSLUR TIL 120
ÞÚSUND EINSTAK-
LINGA ÁRIÐ 2011**

2.1	Útgjöld og tekjur Tryggingastofnunar árið 2011 í m.kr.		
	ÚTGJÖLD	TEKJUR	NETTÓ ÚTGJÖLD
REKSTUR TRYGGINGASTOFNUNAR	982	80	902
GREIÐSLUR VEGNA ALMANNATR. OG FÉL. AÐSTODAR			
SAMKVÆMT LÖGUM UM FÉLAGSLEGA AÐSTOD	10.661	3	10.659
SAMKVÆMT LÖGUM UM ALMANNATRYGGINGAR	56.603	25.168	31.435
SAMTALS	67.264	25.171	42.094
AÐRIR FJÁRLAGALÍÐIR TRYGGINGASTOFNUNAR			
EFTIRLAUNASJÓÐUR ALDRAÐRA	56	5	51
GREIÐSLUR V/LANGVEIKRA BARNNA	113	0	113
ÖLDRUNAR- OG HJÚKRUNARSTOFNANIR - DAGGJÖLD	20.151	1.550	18.601
MEÐLAGSGREIÐSLUR	4.093	0	4.093
SAMTALS	24.413	1.554	22.858
SJÚKRA-, SLYSA- OG SJÚKLINGATRYGGINGAR	30.824	231	30.594
SAMTALS	123.483	27.036	96.447

Tekjur stofnunarinnar voru að stærstum hluta iðgjöld atvinnurekenda af tryggingagjaldi og fjármagnstekjum (25 ma.kr.), þátttaka íbúa öldrunarstofnana í daggjöldum (900 m.kr.) og framlag frá Framkvæmdasjóði aldraðra (650 m.kr.), auk framlags Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga og fleira.

Rekstur Tryggingastofnunar nam um 1% af heildarútgjöldum hennar árið 2011 en stofnuninni hefur verið gert að hagræða um tugi prósentu í rekstri á sama tíma og stjórnvöld hafa leitast við að hlífa útgjöldum hennar til bóta- og lífeyrisgreiðslna. Til samanburðar nam rekstur systurstofnunar Tryggingastofnunar í Svíþjóð 4% af heildarútgjöldum hennar árið 2011.

REKSTUR TRYGGINGASTOFNUNAR UM 1% AF HEILDARÚTGJÖLDUM HENNAR

2.2 EFTIRLIT TRYGGINGASTOFNUNAR

Hlutverk Tryggingastofnunar er að greiða réttar bætur til réttara aðila á réttum tíma. Til að framfylgja því verður stofnunin m.a. að hafa virkt eftirlit með bótagreiðslum. Stofnunin hefur sinnt þessu eftirliti með ýmsu móti í gegnum árin en í febrúar 2005 setti hún á laggirnar sérstaka eftirlitseiningu. Í upphafi heyrði hún undir þróunarsvið enda um þróunarverkefni að ræða sem fékk sérstakan forgang í starfseminni. Þróunarsviðið var lagt niður vegna hagræðingar í ársbyrjun 2010. Eftirlitið var þá flutt á alþjóða- og stjórnsýslusvið en færðist síðan undir fjármála- og rekstrarsvið í byrjun desember 2011 og heyrir nú undir fjárreiðudeild ásamt innheimtu og fjárvörslu. Markmið breytinganna var m.a. að efla samvinnu eftirlits, innheimtu og greiningardeildar en hún er mikilvæg til að tryggja árangur af eftirliti stofnunarinnar með bótagreiðslum. Eftirlitseiningin hefur eftir sem áður mikið samstarf við réttindasvið og stjórnsýslusvið stofnunarinnar.

Árið 2011 störfuðu fjórir starfsmenn við eftirlitið, tveir í fullu starfi, einn í hálfu starfi og einn í enn lægra starfshlutfalli. Árið 2012 störfuðu þar þrjú starfsmenn í þremur stöðugildum til 1. október þegar þeim fækkaði um tæpt stöðugildi vegna hagræðingar í rekstri. Tryggingastofnun hefur bent á mikilvægi þess að eftirlitseiningin hafi stöðugan rekstrargrundvöll svo hún geti byggt upp þekkingu og reynslu til að takast á við bótasvik og mistök við bótagreiðslur og hafi burði til að rannsaka og upplýsa mál og leiða þau til lykta. Fækkun stöðugilda innan eftirlitseiningarinnar hefur neikvæð áhrif á það markmið. Að mati Tryggingastofnunar er nauðsynlegt að fjölga stöðugildum við eftirlit til að lágmarka óréttmætar bótagreiðslur. Stofnunin hefur lagt til, m.a. við velferðarráðuneyti og Ríkisendurskoðun, að kostnaður við eftirlit hennar með bóta- og lífeyrisgreiðslum verði fjármagnaður af útgjöldum ríkisins vegna þeirra enda leiði árangur eftirlitsins beint til lækkunar þessara útgjalda. Ganga verður úr skugga um lagagrundvöll slíkrar breytingar. Einnig yrði Tryggingastofnun að hafa öflugt eftirlit með þessum kostnaðarlið og geta sýnt fram á fjárhagslegan árangur eftirlitsins með skýrum hætti. Gangi þetta ekki eftir verður að tryggja eftirlitinu nauðsynlegar fjárveitingar í fjárlögum. Í þessu samhengi má benda á að Ríkisskattstjóri fær reglulega auknar fjárveitingar til að efla skatteftirlit og skattrannsóknir. Ríkisendurskoðun telur að öflugt eftirlit með bótasvikum og mistökum við bótagreiðslur sé ekki síður mikilvægt.

REKSTRARGRUNDVÖLLUR EFTIRLITSEININGAR ER ÖSTÖÐUGUR

Samkvæmt stefnumörkun eftirlitseiningarinnar frá október 2012 er tilgangur hennar að stuðla að því að afgreiðsla mála hjá Tryggingastofnun sé í samræmi við lög og reglur og að réttar fjárhæðir séu greiddar til greiðsluþega. Hlutverk einingarinnar er að



vinna stöðugt að bættu verklagi hjá Tryggingastofnun til að koma í veg fyrir rangar afgreiðslur, mistök og svik og stuðla þar með að betri nýtingu opinberra fjármuna. Hlutverkið endurspeglast í eftirfarandi fimm meginverkefnum:

- Áhættugreiningu
- Eftirlitsaðgerðum og vinnslubeiðnum
- Úrvinnslu ábendinga
- Upplýsingagjöf
- Samstarfi við innri og ytri aðila

Eftirlitseiningin setti sér tvö til fjögur markmið fyrir hvert meginverkefni og skilgreindi leiðir til að ná þeim. Þróun mælikvarða til að meta árangur eftirlits er stutt á veg komin hjá einingunni en skortur á þeim gerir henni erfitt um vik að fylgjast með árangri af eftirlitinu.

Framtíðarsýn eftirlitseiningarinnar miðar að því að hún:

- Framkvæmi áhættugreiningu og ákvarði eftirlitsaðgerðir með greiðslum og afgreiðslu hjá Tryggingastofnun
- Hafi skilvirkni og hagkvæmni að leiðarljósi og nýti upplýsingatækni eins og kostur er
- Stuðli að samræmdri afgreiðslu mála og að verkferlar séu einfaldir og skýrir
- Stuðli að jákvæðri umfjöllun um upprætingu bótasvika og skapi varnaðaráhrif
- Leggi áherslu á góða samvinnu innan Tryggingastofnunar og við aðrar stofnanir, innanlands og utan

2.2.1 MÁLSMEÐFERÐ OG RANNSÓKNIR

Tryggingastofnun hefur ekki skilgreint bótasvik formlega en lítur svo á að um þau sé að ræða ef umsækjandi um bætur eða greiðsluþegi gefur rangar upplýsingar eða leiðréttir ekki áðuruppgefnar upplýsingar sem geta leitt til rangra bótagreiðslna.

Þegar ábending berst eftirlitseiningunni um misnotkun á bótakerfinu, hvort sem er frá starfsmönnum Tryggingastofnunar eða aðilum utan hennar, s.s. almenningi, leggur hún mat á sannleiksgildi hennar áður en ákveðið er hvort hún verði skráð sem mál.

Vakni grunur um bótasvik hjá starfsmönnum stofnunarinnar eða við innra eftirlit nægir oft að réttindasvið Tryggingastofnunar eða viðkomandi umboðsaðili á landsbyggðinni upplýsi greiðsluþega skriflega um að í ljósi breyttra forsendna, sem Tryggingastofnun hafi ekki verið tilkynnt um, falli tilteknar greiðslur niður. Greiðsluþegi fær ávallt tækifæri til andmæla áður en til breytinga kemur í samræmi við reglur stjórn-sýsluréttar.

Sé ábending um ranga lögheimilisskráningu líkleg til að eiga við rök að styðjast óskar eftirlitseiningin formlega eftir að Þjóðskrá Íslands kanni réttmæti hennar. Þjóðskrá Íslands sendir viðkomandi aðila bréf, bæði á lögheimili og dvalarstað. Reynist lögheimilisskráning röng er hún leiðrétt sem leiðir oftast til lækkunar eða stöðvunar á bóta-

greiðslum. Þá tilkynna réttindasvið Tryggingastofnunar og/eða umboðsaðilar á landsbyggðinni greiðsluþega um áformaða breytingu á bótagreiðslum.

Hafni greiðsluþegi eða aðili honum tengdur því að lögheimili sé ranglega skráð getur Þjóðskrá Íslands leitað eftir aðstoð lögreglu til að sannreyna búsetu. Yfirleitt er beðið um að lögregla fari á þann stað þar sem grunur leikur á að viðkomandi búi sem er þá oftast en ekki annar staður en skráð lögheimili hans. Lögreglan gerir skýrslu um heimsóknina og sendir upplýsingarnar til Tryggingastofnunar og Þjóðskrár Íslands. Sé staðfest að lögheimilisskráning hafi verið röng leiðréttir Þjóðskrá Íslands hana í kjölfarið og Tryggingastofnun breytir bótagreiðslum sem byggðu á hinni röngu skráningu eða stöðvar þær. Mál eru tekin til frekari skoðunar vegna mögulegrar endurkröfu og kæru ef um meiriháttar svik er að ræða. Rannsóknir Tryggingastofnunar hafa ekki enn leitt til þess að greiðsluþegi hafi hlotið dóm vegna bótasvika. Árið 2011 voru tvö mál kærð til lögreglu sem bæði vörðuðu útgreiðslu á lífeyri þar sem skattframtali var skilað fyrir einstaklinga á röngum forsendum. Báðir greiðsluþegarnir voru ranglega skráðir hér á landi, annar var búsettur erlendis en hinn látinn.

Auk rannsókna á ábendingum sinnir eftirlitseiningin skipulögðu og kerfisbundnu eftirliti einkum með því að taka fyrir tiltekna bótaflokka og skoða þá sérstaklega. Að mati hennar hefur skipulagt eftirlit að vissu marki komið í stað áhættugreiningar. Unnar eru upplýsingar úr kerfum Tryggingastofnunar fyrir valda bótaflokka og tiltekin landsvæði, t.d. vegna mæðra/feðralauna, meðlags eða heimilisuppbótar. Skipulegar rannsóknir á forsendum þessara greiðslna sýna oft að aðstæður hafi breyst án þess að greiðsluþegar hafi tilkynnt Tryggingastofnun um það. Grundvöllur greiðslna er því ekki lengur réttur. Árið 2010 gerði eftirlitið þannig athugasemd við greiðslu heimilisuppbótar í 80 tilvikum á tilteknu landsvæði. Þann árangur mátti einnig rekja til góðs samstarfs eftirlitsins við umboðsmann Tryggingastofnunar á viðkomandi svæði.

Árið 2012 hóf eftirlitseining Tryggingastofnunar að halda utan um öll samskipti við greiðsluþega sem til skoðunar voru í sérstöku skráningarkerfi. Vegna þessa eru upplýsingar sem liggja til grundvallar afskiptum einingarinnar orðnar aðgengilegri og líklegri til að auðvelda úrvinnslu mála. Starfsmenn eftirlitsins leggja áherslu á að efla skráningu upplýsinga til að geta betur greint milli ára þá bótaflokka þar sem greiðslur eru helst stöðvaðar og til að fá betri innsýn í aldur og kyn þeirra sem svíkja út bætur. Kerfið auðveldar þannig yfirsýn eftirlitsins, eykur hagræðingu við gagnavinnslu og gefur möguleika á ítarlegri tölfræðiupplýsingum í framtíðinni. Tryggingastofnun hefur hug á að fjárfesta frekar í upplýsingakerfum og auka þannig greiningarmöguleika sína.

Mislangur tími fer í afgreiðslu mála frá ábendingu til loka máls en yfirleitt er um nokkra mánuði að ræða. Vinnslutími fer eftir eðli og umfangi mála. Í auðveldari málum reynist oft unnt að stöðva bótagreiðslur fljótlega eftir að ábending berst, þ.e. þegar andmælafrestur greiðsluþega er liðinn. Flóknari málum fylgir oft mikil gagna- og upplýsingasöfnun og geta slík mál því tekið langan tíma í vinnslu. Það getur t.d. tekið marga mánuði að leiðrétta ranga skráningu lögheimilis.

Á fyrstu starfsárum eftirlitseiningarinnar tengdust flest upplýst bótasvikamál rangri skráningu lögheimilis sem fól í sér mikla samvinnu við Þjóðskrá Íslands við afgreiðslu

**ENGINN GREIÐSLU-
ÞEGI HEFUR HLOTIÐ
DÓM VEGNA BÓTA-
SVIKA Á ÍSLANDI**

**EFTIRLITSEININGIN
BEITIR SKIPULÖGÐU
OG KERFISBUNDNU
EFTIRLITI**

**ÖFLUG UPPLÝSINGA-
KERFI AUKA GREIN-
INGARMÖGULEIKA**



þeirra. Samfara aukinni áherslu á innra eftirlit Tryggingastofnunar hefur færst í aukana að upplýst bótasvik tengist upplýsingagjöf greiðsluþega um annað en lögheimili.

2.2.2 ÁBENDINGAR SEM BERAST EFTIRLITSEININGUNNI

Ábendingum sem bárust Tryggingastofnun um möguleg bótasvik fjölgaði úr 143 árið 2009 og 144 árið 2010 í 258 árið 2011. Fjölgun milli árána 2010 og 2011 kann að vera vísbending um að almenningur sé betur meðvitaður um mikilvægi þess að upplýsa um slík svik. Stofnuninni berast ábendingar í gegnum ábendingarhnapp á heimasíðu sinni sem hún setti upp í júlí 2009, símléiðis, í tölvupósti, bréflega og eftir öðrum leiðum. Ábendingarhnappurinn átti ríkan þátt í að ábendingum fjölgaði, auk þess sem umræða um bótasvik hefur orðið algengari síðustu misseri. Þannig fjölgaði ábendingum mikið eftir mikla fjölmiðlaumfjöllun sem varð um bótasvik árið 2010.

2.2.3 FJÖLDI MÁLA OG STÖÐVAÐAR GREIÐSLUR

Tafla 2.2 sýnir árlegan fjölda mála sem Tryggingastofnun tók til rannsókna árin 2009–11, ásamt fjölda þeirra sem leiddu til breytinga á greiðslum. Tæpur helmingur mála leiddi til breytinga á tímabilinu, aðallega til lækkunar á bótagreiðslum.

2.2	Fjöldi mála sem Tryggingastofnun rannsakaði 2009–11		
	2009	2010	2011
FJÖLDI MÁLA TIL RANNSÓKNAR	532	530	531
FJÖLDI BREYTINGA Á GREIÐSLUM	225	248	265
HLUTFALL RANNS. SEM LEIDDU TIL BREYTINGA	42%	44%	50%

Árið 2011 fengu samtals 531 mál áframhaldandi meðferð hjá eftirlitseiningunni eftir skoðun, þ.e. þau leiddu til samskipta við greiðsluþega. 258 þeirra voru tilkomin vegna utanaðkomandi ábendinga til Tryggingastofnunar en 273 vegna ábendinga frá öðrum einingum stofnunarinnar eða rannsóknarvinnu eftirlitsins. Starfsmenn eftirlitsins luku vinnslu 466 þeirra á árinu 2011. 42% utanaðkomandi ábendinga og 57% ábendinga frá öðrum einingum Tryggingastofnunar leiddu til breytinga eða stöðvunar á greiðslum það ár. Tafla 2.3 sýnir skiptingu þessara mála og fjárhæð mánaðarlegra greiðslna sem voru stöðvaðar í kjölfar þeirra, auk fjárhæðar sem sú greiðslustöðvun fól í sér á ársgrundvelli. Hvert mál getur leitt til greiðslustöðvunar í fleiri en einum bótaflokki.

Árið 2011 stöðvaði eftirlitseiningin greiðslur vegna 224 heimilisuppbóta, 157 mæðralauna, 140 meðlaga og 26 lífeyrisgreiðslna en flest mál sem koma til hennar kasta tilheyra þessum greiðsluflokkum. Stöðvanir þessara greiðslna námu 8,2 m.kr. á mánaðargrundvelli. Hefðu þær verið greiddar út næstu 12 mánuði hefði fjárhæðin numið 98,3 m.kr. Til samanburðar voru stöðvaðar greiðslur að fjárhæð 7,3 m.kr. á mánaðargrundvelli árið 2010 sem hefðu numið 88,7 m.kr. á 12 mánaða tímabili. Árið 2009 námu mánaðargreiðslurnar um 6 m.kr., eða 72,5 m.kr. á ársgrundvelli. Framangreindar fjárhæðir eru allar á verðlagi hvers árs. Uppreiknaðar til ársins 2011 námu stöðvaðar greiðslur árið 2009 79,5 m.kr. á ársgrundvelli og 92,2 m.kr. árið 2010.

Fjárhæðir stöðvaðra óréttmætra greiðslna til hvers greiðsluþega geta numið allt frá nokkrum þúsundum króna til nokkurra milljóna króna. Að meðaltali snýst hvert mál um nokkur hundruð þúsund krónur.

Rannsókn mála hjá eftirlitseiningu Tryggingastofnunar leiðir oftast í ljós að aðstæður greiðsluþega hafi breyst eftir að þeir gáfu upplýsingar um aðstæður sínar án þess að hafa tilkynnt Tryggingastofnun um það eða að umsækjendur um bætur gáfu rangar upplýsingar strax og þeir fylltu út umsókn sína um þær.

2.3 Stöðvaðar greiðslur vegna lokinna mála árið 2011 í þús.kr.			
BÓTAFLOKKAR	FJÖLDI MÁLA	FJÁRHÆÐ Á MÁNUÐI	FJÁRHÆÐ Á ÁRS GRUNDELLI
HEIMILISUPPBÓT	185	2.602	31.222
MÆÐRALAUN, MEÐLAG	68	2.114	25.371
LÍFEYRIR	25	716	8.597
MEÐLAG	48	531	6.366
MÆÐRALAUN	56	444	5.327
MEÐLAG, MÆÐRALAUN, HEIMILISUPPBÓT	18	422	5.060
SÉRSTÖK UPPBÓT	10	315	3.777
ÖRORKULÍFEYRIR, UMÖNNUNARGREIÐSLUR	1	249	2.987
MÆÐRALAUN, HEIMILISUPPBÓT	15	220	2.641
ANNAÐ	21	219	2.628
HEIMILISUPPBÓT, MEÐLAG	6	206	2.477
BÚSETA	5	86	1.034
UPPBÓT	6	64	773
FEDRALAUN	2	6	75
SAMTALS	466	8.195	98.336

Flestar greiðslur sem Tryggingastofnun stöðvaði árið 2011 voru vegna heimilisuppbótartar (224). Heildarfjárhæðin nam 2,9 m.kr. á mánuði og 35,6 m.kr. á ársgrundvelli. Alls greiddi Tryggingastofnun um 3,4 ma.kr. vegna þessa bótaflokks það ár. Stöðvaðar greiðslur námu því um 1% af heildarútgjöldum til hans. Breskar og danskar rannsóknir sýna að miklar líkur eru á svikum í bótaflokki sem þessum. Í Danmörku er t.d. talið að rekja megi allt að 21% bótagreiðslna vegna þeirra til bótasvika (sjá kafla 3.3.3)

Tryggingastofnun hefur aukið samstarf sitt við erlendar systurstofnanir sínar síðustu misseri og leitað í meira mæli en áður eftir upplýsingum frá þeim. Upplýsingar þaðan hafa leitt til þess að bótagreiðslur hafi verið stöðvaðar. Gott samstarf við erlendar stofnanir er m.a. mikilvægt þar sem flutningur lífeyrisþega milli landa færir í vöxt og tilvik hafa komið upp þar sem þeir hafa reynt að fá sambærilegar tegundir bótagreiðslna frá tveimur löndum. Samstarfið er einnig mikilvægt til að miðla upplýsingum um árangursríkar eftirlitsaðferðir og nýjungar á þessu sviði.

Árið 2010 var sett á laggirnar eftirlitsnefnd til aðstoðar eftirlitseiningunni. Í henni sitja lögfræðingur á stjórnsýslusviði Tryggingastofnunar, deildarstjóri á réttindasviði og lögfræðingur á fjármála- og rekstrarsviði. Nefndin metur hvort fullnægjandi upplýsingar liggi fyrir til aðgerða þegar vafi leikur á réttmæti greiðslna til greiðsluþega. Henni er einnig ætlað að meta og marka upphaf endurkröfu vegna óréttmætra bóta, auk þess sem hún tekur, í samráði við forstjóra, ákvörðun um hvaða mál eru kærð til lögreglu.

**FLESTAR STÖÐVAÐAR
GREIÐSLUR ÁRIÐ
2011 VORU VEGNA
HEIMILISUPPBÓTAR**

**FRÁ ÁRINU 2010
HEFUR EFTIRLITS-
NEFND AÐSTOÐAÐ
EFTIRLITSEININGUNA**

2.3 EFTIRLITSHEIMILDIR TRYGGINGASTOFNUNAR

52. gr. laga nr. 100/2007 um almannatryggingar fjallar um eftirlitsheimildir Tryggingastofnunar. Samkvæmt henni þarf að sækja sérstaklega um bætur til Tryggingastofnunar (fyrir utan ellilífeyri örorkulífeyrisþega) og umsækjendum er skylt að veita stofnuninni „allar nauðsynlegar upplýsingar til þess að hægt sé að taka ákvörðun um bótarétt, fjárhæð og greiðslu bóta og endurskoðun þeirra. Einnig er maka umsækjanda eða greiðsluþega skylt að veita upplýsingar um sig ef þær kunna að hafa áhrif á fjárhæð bóta“. Þá er stofnuninni heimilt að fengnu skriflegu samþykki umsækjanda að:

afla nauðsynlegra upplýsinga um tekjur umsækjanda og bótaþega hjá skattyfirvöldum, greiðslur til umsækjanda og bótaþega hjá lífeyrissjóðum, hjá Atvinnuleysisstryggingasjóði, Vinnumálastofnun og hjá sambærilegum stofnunum erlendis þegar það á við með rafrænum hætti eða á annan hátt. [Enn fremur er Tryggingastofnun og sjúkratryggingastofnuninni heimilt að skiptast á upplýsingum um mat á örorku og öðrum nauðsynlegum upplýsingum.] Þegar um hjón er að ræða er Tryggingastofnun [eða eftir atvikum sjúkratryggingastofnuninni] heimilt, að fengnu skriflegu samþykki beggja, að afla upplýsinga um tekjur maka og greiðslur til hans hjá framangreindum aðilum ef þær gætu haft áhrif á fjárhæð bóta. Við meðferð persónuupplýsinga sem aflað er á þennan hátt skal þess gætt að uppfyllt séu skilyrði laga um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga. Telji umsækjandi, bótaþegi eða maki upplýsingar frá þessum aðilum ekki réttar skal hann leggja fram gögn því til staðfestingar. Umsækjanda og bótaþega er skylt að tilkynna Tryggingastofnun [eða eftir atvikum sjúkratryggingastofnuninni] um breytingar á tekjum eða öðrum aðstæðum sem geta haft áhrif á greiðslur. Ef gefnar eru rangar upplýsingar skal beita ákvæðum 55. gr.

Ennfremur kemur fram í greininni að:

ef ekki reynist unnt að taka ákvörðun um bótarétt, fjárhæð og greiðslu bóta og endurskoðun þeirra vegna skorts á nauðsynlegum upplýsingum sem rekja má til umsækjanda, bótaþega eða maka hans er Tryggingastofnun [eða eftir atvikum sjúkratryggingastofnuninni] heimilt að fresta ákvörðun og greiðslu bóta þar til úr því er bætt. Tryggingastofnun [eða eftir atvikum sjúkratryggingastofnunin] skal tafarlaust gera viðkomandi viðvart ef til frestunar kemur og skora á hann að veita nauðsynlegar upplýsingar.

Starfsmenn Tryggingastofnunar og umboðsaðilar hennar eru bundnir þagnarskyldu. Heilbrigðisstarfsmönnum sem bera ábyrgð á vörslu sjúkraskráa er skylt að veita heilbrigðisstarfsfólki Tryggingastofnunar upplýsingar til að ákvarða bótagreiðslur og endurgreiðslur reikninga eða vegna eftirlitshlutverks hennar. Þá er læknum Tryggingastofnunar heimilt að skoða þann hluta sjúkraskrár sem reikningagerð á hendur henni byggir á.

Í 5. mgr. 16. gr. laga um almannatryggingar er kveðið á um að Tryggingastofnun skuli hafa eftirlit með því að áætlaðar tekjur séu í samræmi við upplýsingar sem stofnunin aflar úr staðgreiðsluskrá skattyfirvalda eða frá öðrum þeim aðilum sem getið er um í 52. gr. Þá skal ávallt upplýsa umsækjanda um forsendur bótaútreiknings. Markmið þessa samtímaeftirlits er að tryggja að rétthafar fái þær greiðslur sem þeim ber og koma eins og unnt er í veg fyrir of- og vangreiðslur.

Að öðru leyti en að framan greinir er ekkert fjallað um eftirlit með bótagreiðslum í lögum um almannatryggingar, s.s. skipulag eftirlitsmála, í hverju eftirlitshlutverk Tryggingastofnunar skuli vera fólgið eða hversu langt hún má ganga í eftirliti sínu.

Starfshópur á vegum velferðarráðuneytis vinnur nú (vetur 2012–13) að endurskoðun laganna. Í tengslum við það vann Tryggingastofnun drög að lagagreinum fyrir eftirlitskafla þeirra sem eiga að gera framkvæmd eftirlits skýrari og árangursríkari. Þar er m.a. fjallað um upplýsingaskyldu, s.s. að þriðja aðila sé skylt í þágu eftirlits að veita Tryggingastofnun upplýsingar og gögn sem talin eru nauðsynleg til að sannreyna réttmæti ákvarðana og greiðslna. Þriðji aðili er þá t.d. skattyfirvöld, Sjúkratryggingar Íslands, innheimtumenn ríkissjóðs, félagsþjónusta sveitarfélaga, lögregla, Vinnumálastofnun, lífeyrissjóðir, búsetufélög, fjármálafyrirtæki og tryggingafélög. Fram kemur að Tryggingastofnun hafi eftirlit með að upplýsingar og aðrar forsendur, sem liggja til grundvallar bótum og öðrum lögbundnum greiðslum, s.s. um búsetu, hjúskaparstöðu og tekjur séu réttar. Grundvöll bótaréttar megi endurskoða hvenær sem er og samræma bætur þeim breytingum sem orðið hafa á aðstæðum greiðsluþega. Stofnunin megi boða greiðsluþega í viðtal til að kanna breytingar á högum hans. Sé til staðar rökstuddur grunur um að greiðsluréttur sé ekki fyrir hendi er heimilt að fresta greiðslum tímabundið meðan mál er rannsakað og stöðva skal greiðslur komi í ljós að greiðsluréttur er ekki fyrir hendi. Einnig eru í drögnum ákvæði um viðurlög.

**EKKERT FJALLAÐ T.D.
UM SKIPULAG EFTIR-
LITSMÁLA EÐA EFTIR-
LITSHLUTVERK**

**VANN DRÖG AÐ
LAGAGREINUM TIL AÐ
GERA EFTIRLIT
ÁRANGURSRÍKARA**

3 BÓTASVIK OG MISTÖK

3.1 BÓTA- OG LÍFEYRISGREIÐSLUR

Í lögum nr. 100/2007 um almannatryggingar kemur fram að Tryggingastofnun hafi umsjón með lífeyristryggingum, þ.e. ellilífeyri, örorkulífeyri, aldurstengdri örorkuupp-bót, tekjutryggingu, örorkustyrk og barnalífeyri. Tilgangur laganna er að tryggja fjárhagslega aðstoð til aldraðra og einstaklinga sem hennar þarfnast af líkamlegum eða andlegum ástæðum og eru greiðslur vegna elli- og örorkulífeyris viðamestar. Þessar greiðslur eru yfirleitt tekjutengdar en ráðast einnig af öðrum aðstæðum, t.d. hjúskaparstöðu, lengd búsetu á Íslandi, hvort viðkomandi býr einn eða er í sambúð o.s.frv. Réttur til bóta samkvæmt almannatryggingum viðhelst þó einstaklingar flytjist til landa innan Evrópska efnahagssvæðisins eða landa þar sem samningar hafa verið gerðir um slíkt fyrirkomulag, s.s. Kanada.

Greiðsluþegar bera ábyrgð á að veita Tryggingastofnun réttar upplýsingar um tekjur sínar og aðstæður en stofnunin leitast við að aðstoða þá við það. Réttindi greiðsluþega eru reiknuð út frá áætluðum tekjum í upphafi hvers árs. Tryggingastofnun gerir þá tillögu um tekjuáætlun sem byggir á skattframtölum fyrri ára og þeim verðbreytingum sem búist er við á komandi ári. Greiðsluþegar eiga að gera athugasemdir við áætlunina og geta jafnframt gert breytingar jafnóðum og aðstæður breytast. Þegar upplýsingar um endanlegar tekjur liggja fyrir samkvæmt skattframtölum eru þær bornar saman við tekjuáætlanir greiðsluþega, réttindi þeirra endurreiknuð og munur á greiddum bótum og réttindum til greiðslna gerður upp. Það felur í sér að ýmist innheimtir stofnunin ofgreiddar bætur eða greiðir greiðsluþegum vangreiddar bætur.

Samkvæmt lögum nr. 99/2007 um félagslega aðstoð skal Tryggingastofnun greiða mæðra- og feðralaun, barnalífeyri vegna skólanáms eða starfsþjálfunar ungmennis frá 18–20 ára, umönnunargreiðslur, makabætur, dánarbætur, endurhæfingarlífeyri, heimilisuppbót, frekari uppbætur, uppbót vegna kaupa á bifreið, uppbót vegna reksturs bifreiðar og endurgreiðslur umtalsverðs kostnaðar við læknishjálp og lyf. Greiðslur eru flestar háðar faglegu mati og falla niður ef greiðsluþegi flyst úr landi. Stofnunin metur þörf fyrir umönnunargreiðslur og rétt umsækjenda til endurhæfingarlífeyris. Þá annast Tryggingastofnun greiðslur til foreldra langveikra og/eða alvarlegra fatlaðra barna og ber að endurmeta rétt til grunngreiðslna með reglubundnum hætti. Skatt-yfirvöldum og Innheimtustofnun sveitarfélaga er skylt að láta stofnuninni í té nauðsynlegar upplýsingar til að hún geti sinnt hlutverki sínu, þ. á m. um tekjur foreldra samkvæmt skattframtölum, staðgreiðsluskrá og tryggingagjaldsskrá skattýfirvalda.

Tryggingastofnun fylgist reglulega með tekjum í staðgreiðsluskrá skattýfirvalda og gerir greiðsluþegum viðvart jafnóðum ef um veruleg frávik er að ræða milli áætlaðra

**GREIÐSLUÞEGUM BER
AÐ VEITA RÉTTAR
UPPLÝSINGAR**

tekna og tekna samkvæmt skránni. Stofnunin fær hins vegar ekki upplýsingar um fjármagnstekjur fyrr en staðfest skattframtal liggur fyrir. Erfitt getur reynst að spá fyrir um þær og frávik vegna þeirra eru því algeng. Í svari velferðarráðherra á 141. löggjafarþingi 2012–13 við fyrirspurn um endurreikning á lífeyrisgreiðslum frá almannatryggingum kom fram að öflugara samtímaeftirlit Tryggingastofnunar og betri tengingar hennar við lífeyrissjóði og gögn ríkisskattstjóra myndu draga úr of- og vangreiðslum bóta. Til þess þyrftu allir lífeyrissjóðir að senda stofnuninni reglubundið og rafrænt upplýsingar um lífeyrissjóðstekjur því margir lífeyrisþegar fái greiðslur úr mörgum sjóðum og heildargreiðslurnar þurfi því að liggja fyrir áður en réttur innan almanna-tryggingakerfisins sé ákvarðaður. Einnig verði að taka til sérstakrar skoðunar alla meðferð upplýsinga um fjármagnstekjur.

Úrskurðarnefnd almannatrygginga er sjálfstæð og óháð í störfum sínum, þ.e. hvorki á vegum Tryggingastofnunar né greiðsluþega. Henni er ætlað að úrskurða um ágreining sem varðar grundvöll, skilyrði og fjárhæð bóta eða annarra greiðslna sem Tryggingastofnun annast og/eða ákvarðar. Hún hefur m.a. heimild til að fella niður kröfur stofnunarinnar um endurgreiðslu ofgreiddra bóta. Úrskurðum nefndarinnar verður ekki skotið til annars stjórnvalds en greiðsluþegi getur bæði leitað til umboðsmanns Alþingis og dómstóla uni hann ekki úrskurði.

Í 55. gr. almannatryggingalaga er kveðið á um viðbrögð ef bætur eru of- eða vangreiddar. Hafi ofgreiddar bætur ekki verið endurgreiddar innan 12 mánaða skal leggja 5,5% ársvexti á eftirstöðvar þó heimilt sé að falla frá því við tilteknar aðstæður. Sé hins vegar um sviksamlegt atferli að ræða skal reikna dráttarvexti á bótafjárhæð frá þeim tíma sem endurkröfuréttur myndaðist. Tryggingastofnun getur einnig gengið að eignum skuldunauta sinna en stjórnarsýslukæra til úrskurðarnefndar almannatrygginga frestar slíkri aðför. Við innheimtu ofgreiddra bóta sem greiddar eru á grundvelli laga um félagslega aðstoð gilda sömu heimildir til innheimtu og eru í 55. gr. laga um almannatryggingar en fylgja skal lögum nr. 90/2003, um tekjuskatt, þegar um ofgreiðslur til foreldra langveikra eða alvarlegra fatlaðra barna er að ræða. Almenn hegningarlög kveða einnig á um endurkröfurétt á hendur greiðsluþega eða dánarbúi. Tryggingastofnun greiðir greiðsluþegum vangreiddar bætur að loknum endurútreikningi og ef úrskurðir úrskurðarnefndar almannatrygginga leiða til þess að ákvörðun stofnunarinnar um synjun bóta eða lækun þeirra er snúið við. Stofnunin greiðir ekki vexti á vangreiddar bætur sem eru tilkomnar vegna rangrar upplýsingagjafar greiðsluþega heldur aðeins ef þær má rekja til mistaka stofnunarinnar sjálfrar.

Bótasvik og mistök valda óréttmætum bótagreiðslum sem erfitt, tímafrekt og kostnaðarsamt getur verið að finna og leiðrétta auk þess sem þær auka kostnað við almanna-tryggingakerfið og leiða til óhagkvæmrar nýtingar almannaafjár. Tryggingastofnun gerir ekki ætíð kröfu um endurgreiðslu óréttmætra bóta, jafnvel þó um bótasvik eða alvarlega vanrækslu hafi verið að ræða. Að sögn hennar er ástæðan sú að erfitt geti verið að sanna hvenær brotastarfsemi hófst og þar með hvaða fjárhæð skuli krefja endurgreiðslu á. Oft liggur ekki fyrir hvenær brot hafa verið framin eða mistök gerð fyrr en löngu síðar og þá oftast eftir rannsókn eftirlitseiningarinnar. Ríkisendurskoðun bendir á að til að eftirlit með bótagreiðslum verði markvisst og nái tilgangi sínum verður

**EFLA ÞARF SAMTÍMA-
EFTIRLIT TRYGGINGA-
STOFNUNAR**

**REIKNA SKAL DRÁTT-
ARVEXTI Á BÓTA-
FJÁRHÆÐ HAFI VERIÐ
UM SVIKSAMLEGT
ATHÆFI AÐ RÆÐA**

**ÖFLUG INNHEIMTA
ÓRÉTTMÆTRA
GREIÐSLNA ER
NAUÐSYNLEG**

Tryggingastofnun að fylgja því eftir með öflugri innheimtu á óréttmætum greiðslum, a.m.k. vegna bótasvika. Stjórnvöld verða að styðja slíkar aðgerðir.

3.2 UMFANG BÓTASVIKA OG MISTAKA

Að mati trygginga- og vinnumálastofnunar Bretlands (*Department of Work and Pension – DWP*) mátti rekja 2% af heildarútgjöldum bótagreiðslna til bótasvika og mistaka árin 2011–12, þar af 0,7% til bótasvika, 0,8% til mistaka greiðsluþega og 0,5% til mistaka stofnunarinnar sjálfrar. Algengustu bótasvikin og mistökun eru rakin til rangra upplýsinga um hjúskaparstöðu greiðsluþega, fjölskyldustærð og aðrar persónulegar aðstæður, s.s. vinnufærni.

Tekið skal fram að hér er aðeins um mat að ræða en *Department of Work and Pension* beitir margvíslegum aðferðum til að meta umfang bótasvika og mistaka, s.s. könnunum meðal greiðsluþega og rannsóknum á útgjöldum einstakra bótaflokka með úrtökum afgreiddra bótagreiðslna. Þessar aðferðir veita innsýn í hvar mest hættu er á svikum eða mistökum við afgreiðslu bóta og nýtast stofnuninni m.a. við að móta markmið og árangursmælikvarða innan málaflokksins. Almennatryggingakerfi landa eru um margt ólík og því getur samanburður milli þeirra verið vandasamur, t.d. vegna þess að uppbygging bótaflokka og forsendur bótagreiðslna geta verið með ólíkum hætti. Lífeyrisjóðakerfi eru t.d. víða hluti af almennatryggingakerfinu en það á ekki við hér á landi. Eftir sem áður getur falist ávinningur í að líta til annarra landa með fyrirvara um þann breytileika sem um er að ræða.

Bresk stjórnvöld eru talin standa framarlega í baráttu við bótasvik og mistök við bótagreiðslur enda hafa þeir lengi beitt markvissum aðferðum til að sporna við þeim. Starfsmenn *Department of Work and Pensions* sem greina og rannsaka bótasvik eru þjálfaðir sérstaklega og stofnunin hefur lagt áherslu á þróun árangursmælikvarða og eftirlitsaðferða. Þá metur hún árlega umfang bótasvika og mistaka eftir bótaflokkum sem hlutfall af útgjöldum. Reglulega eru gefnar út skýrslur með niðurstöðum tölfræðilegra greininga á svikum og mistökum innan málaflokksins, t.d. *Fraud and Error in the Benefit System: 2011/12 Estimates*. Bresk yfirvöld telja sig hafa náð umtalsverðum fjárhagslegum árangri á þessu sviði með tilheyrandi sparnaði fyrir ríkið. Ekki hefur verið farið í samsvarandi átak gegn bótasvikum og mistökum við bótagreiðslur á Íslandi og því má álykta að greiðslur vegna þeirra geti numið mun hærra hlutfalli af heildarútgjöldum íslenska ríkisins til málaflokksins en þess breska.

Í skýrslu sem danska hugbúnaðar- og ráðgjafarfyrtækið KMD gaf út árið 2011, sem byggir á þarlandum gögnum, kemur fram að rekja megi 3–5% af heildarútgjöldum vegna bótagreiðslna danska ríkisins til bótasvika (ekki er rætt um mistök í skýrslunni)¹. Samkvæmt skýrslunni eru bótaflokkar misjafnlega viðkvæmir fyrir bótasvikum. Talið er að mesta áhættan tengist bótaflokkum eins og barnabótum, heimilisuppbót og félagslegri aðstoð og að hlutfall bótasvika í þessum flokkum geti verið um og yfir 20% af

¹ *Socialt bedrageri i Danmark - omfang, adfærd og holdninger*. KMD analyse, 2011.

Í BRETLANDI ERU 2%
AF ÚTGJÖLDUM TIL
BÓTAGREIÐSlnA
RAKIN TIL BÓTASVIKA
OG MISTAKA

ÁÆTLAÐ AÐ 3–5%
BÓTAGREIÐSlnA Í
DANMÖRKU SÉU
VEGNA BÓTASVIKA

heildarútgjöldum til þeirra. Þar af uppgötvast aðeins lítil hluti, t.d. telja dönsk sveitarfélög sig aðeins uppgötva 4–7% af þeim svikum sem beinast gegn þeim.

Tryggingastofnun hefur ekki metið umfang bótasvika og mistaka við bótagreiðslur hér á landi, hvorki eftir bótaflokkum né í heild. Stofnunin telur þó mesta hættu á bótasvikum og mistökum í bótaflokkum sem falla undir lög um almannatryggingar og lög um félagslega aðstoð. Samanlagðar greiðslur vegna þeirra námu 67,3 ma.kr. árið 2011 (sjá töflu 2.1). Að því gefnu að hlutfall bótasvika sé 3–5% hér á landi eins og í Danmörku má því ætla þau hafi numið 2–3,4 ma.kr. árið 2011 (þ.e. 3–5% af 67,3 ma.kr.). Samkvæmt því hafa þær greiðslur (98,3 m.kr. á ársgrundvelli) sem Tryggingastofnun stöðvaði árið 2011 (sjá töflu 2.3) einungis verið lítil hluti óréttmætra greiðslna sem runnu út úr almannatryggingakerfinu það ár.

Bótasvik eru helst tilkomin vegna þess að greiðsluþegar og umsækjendur um bætur veita rangar upplýsingar, t.d. um búsetu, hjúskaparstöðu og tekjur. Að mati Tryggingastofnunar er algengast að sami markhópur misnoti almannatryggingakerfið. Einkum sé um að ræða foreldra sem skrái sig sem einstæða þótt þeir búi í raun með barnsfeðrum/mæðrum sínum eða sambýlingum sem skrá lögheimili rangt í þjóðskrá. Einnig eigi í hlut einstaklingar sem fá greidda heimilisuppbót, mæðra- eða feðralaun og aðrar greiðslur, s.s. húsaleigubætur og barnabætur, þó þeir búi með öðrum einstaklingi, t.d. fullorðnum börnum eða sambýlingi sem er ekki skráður með lögheimili á sama stað. Þar sem íbúar eru ekki skráðir á fasteignanúmer í þjóðskrá getur verið torvelt að sjá tengsl þeirra við aðra sem raunverulega búa með þeim, í þeim tilvikum sem þeir eru sjálfir rétt skráðir. Dæmi eru t.d. um að auðar íbúðir séu skráðar sem lögheimili. Þá eru dæmi um að greiðsluþegar flytjist búferlum til annarra landa án þess að tilkynna það til þjóðskrár Íslands og eru því ranglega skráðir með lögheimili á Íslandi. Með rangri lögheimilisskráningu safna þeir áfram rétti til lífeyris og félagslegra bóta og viðhalda greiðslum sem þeir eiga ekki rétt á.

**UMFANG BÓTASVIKA
OG MISTAKA VIÐ
BÓTAGREIÐSLUR Á
ÍSLANDI HEFUR EKKI
VERIÐ METIÐ**

3.3 MIKILVÆGI EFTIRLITS OG RÉTTRA UPPLÝSINGA

3.3.1 ÞRJÚ ATRIÐI SEM HAFU MIKIL ÁHRIF Á UMFANG BÓTASVIKA OG MISTAKA

FLÓKIN OG ÓGAGNSÆ BÓTAKERFI

Árið 2006 gaf breska ríkisendurskoðunin (*National Audit Office*) út skýrsluna *International Benchmark of Fraud and Error in Social Security Systems* þar sem bótakerfi Ástralíu, Kanada, Frakklands, Írlands, Hollands, Nýja Sjálands, Svíþjóðar og Bandaríkjanna voru borin saman við það breska. Þar kom m.a. fram að hækkandi flækjustig bótakerfa leiði til aukinna svika og mistaka. Einföldun þeirra stuðli því að sparnaði og betri nýtingu almannaþjárfjár.

Íslenska bótakerfið er flókið og erfitt fyrir umsækjendur um bætur og greiðsluþega að átta sig á réttindum sínum en þeir búa við ólíkar aðstæður og þarfir þeirra eru mismunandi. Stjórnvöld hafa leitast við að koma til móts við þessar fjölbreyttu þarfir sem hefur m.a. leitt til þess að bótaflokkar eru margir og hefur fjölgað í gegnum tíðina en flestir fá bætur úr fleiri en einum bótaflokki. Stjórnvöld hafa um nokkurn tíma haft áhuga á að einfalda almannatryggingakerfið og er m.a. kveðið á um það í samstarfslýs-

**ÍSLENSKA BÓTA-
KERFIÐ ER FLÓKIÐ OG
ÓGAGNSÆTT**

ingu núverandi ríkisstjórnar frá 11. maí 2009. Starfshópur vinnur nú að undirbúningi frumvarps um breytingar á lögum nr. 100/2007 um almannatryggingar (sjá kafla 2.3). Í þeirri vinnu er m.a. lögð áhersla á að fækka bótaflokkum, einfalda reglur um útreikning og tryggja meira jafnræði og betra aðgengi að kerfinu. Þessum breytingum er ætlað að verða til hagsbóta fyrir greiðsluþega og draga úr umsýslu- og eftirlitskostnaði Tryggingastofnunar.

TAKMARKAÐAR HEIMILDIR BÓTAGREIÐANDA TIL AÐ AFLA UPPLÝSINGA UM GREIÐSLUÞEGA OG HAFA EFTIRLIT MEÐ BÓTAGREIÐSLUM

Að sögn Tryggingastofnunar er óljóst hvaða aðgerðir hennar teljast réttmætar og hvar mörkin liggja þegar kemur að öflun upplýsinga um greiðsluþega eða umsækjendur um bætur. Við ákvörðun bótagreiðslna tekur Tryggingastofnun m.a. mið af tekjum, aldri, lengd búsetu á Íslandi og hjúskaparstöðu en eignastaða greiðsluþega eða umsækjenda um bætur skiptir minna máli.

Samkvæmt 52 gr. laga nr. 100/2007 um almannatryggingar skulu Tryggingastofnun og Sjúkratryggingar Íslands skiptast á upplýsingum en að sögn Tryggingastofnunar hafa Sjúkratryggingar Íslands túlkað þá lagaheimild þröngt því um viðkvæmar persónulegar upplýsingar sé að ræða. Stofnanirnar hafi því eingöngu skipst á upplýsingum um örorkumat. Sjúkratryggingar Íslands aðvari Tryggingastofnun t.d. ekki ef stofnunin hefur grun um misnotkun á bótakerfinu. Skýr og gagnkvæm upplýsingaskylda myndi auðvelda þeim báðum að gegna hlutverki sínu sem skyldi, t.d. ef þær gætu samkeyrt upplýsingar úr kerfum beggja stofnana. Í lagagreininni segir einnig að Tryggingastofnun geti aflað persónuupplýsinga frá Ríkisskattstjóra, lífeyrissjóðum, Atvinnuleysistryggingasjóði, Vinnumálastofnun og sambærilegum stofnunum erlendis (sjá kafla 2.3) til að ákvarða bótagreiðslur. Tryggingastofnun telur þetta tæmandi upptalningu og því hafi hún ekki heimild til að óska eftir upplýsingum frá öðrum ríkisstofnunum en þar eru tilgreindar, s.s. Útlendingastofnun. Tryggingastofnun sinnir eftirliti sínu m.a. með samanburði gagna en núverandi lagaákvæði takmarka mjög möguleika hennar á að samkeyra upplýsingar frá öðrum stofnunum, t.d. frá Lánasjóði íslenskra námsmanna. Dæmi eru um að fyrrverandi námsmenn skrái lögheimili sitt hér á landi þó þeir vinni erlendis og afli sér þannig réttinda sem þeir eiga ekki tilkall til.

Tryggingastofnun hefur ekki heldur heimild til að óska upplýsinga frá aðilum utan ríkiskerfisins, s.s. fjármálafyrirtækjum eða sveitarfélögum. Leikskólar búa t.d. yfir upplýsingum um hvort tiltekið barn sé þar í vistun og þar með hvort fjölskyldan búi á landinu. Þá gætu þeir veitt upplýsingar um hvort báðir foreldrar sækja barn. Þetta getur rennt stoðum undir grun um sambúð, sér í lagi ef annar aðilinn er með lögheimili í öðrum landshluta. Þá gætu heimildir Tryggingastofnunar til að nálgast upplýsingar um fjölda starfsmanna á vinnustöðum og hverjir vinna þar skipt máli við ákvörðun bóta. Stofnunin hefur fengið ábendingar um að á vinnustöðum starfi fleiri en gefið er upp en þeir sem stunda svarta vinnu eru oft einnig á bótum hjá stofnuninni. Þá myndi það efla eftirlit Tryggingastofnunar ef hún gæti kannað fjárhagslega stöðu greiðsluþega og önnur atriði sem máli skipta við ákvörðun bótagreiðslna að sama marki og systurstofnanir hennar á Norðurlöndum.

**LAGAHEIMILDIR TIL
UPPLÝSINGAÖFLUNAR
ERU ÓLJÓSAM OG
TAKMARKAÐAR**

**SKÝR UPPLÝSINGA-
SKYLDI MILLI
STOFNANA ER
MIKILVÆG**

**ENGAR HEIMILDIR
ERU TIL UPPLÝS-
INGAÖFLUNAR FRÁ
AÐILUM UTAN
RÍKISINS**

Tryggingastofnun hefur í gegnum tíðina látið hlutaðeigandi ráðuneyti (nú velferðar-ráðuneyti) í té tillögur að lagabreytingum sem myndu auka heimildir hennar til upplýsingaöflunar en án árangurs hingað til. Nú síðast (árið 2012) vann stofnunin drög að nýjum eftirlitskafla vegna endurskoðunar á almannatryggingalögunum (sjá kafla 2.3) sem enn (febrúar 2013) hefur ekki verið tekin afstaða til. Stofnunin hefur mun takmarkaðri heimildir til að afla persónuupplýsinga um greiðsluþega og umsækjendur um bætur en systurstofnanir hennar í Danmörku, Noregi og Svíþjóð (sjá kafla 4). Í Noregi og Svíþjóð eru t.d. sérstakir kaflar um eftirlit og heimildir til upplýsingaöflunar í lögum um almannatryggingar en á það skortir í íslensku almannatryggingalögunum.

TILLÖGUR AÐ LAGA-BREYTINGUM TIL AÐ AUKA HEIMILDIR TIL UPPLÝSINGAÖFLUNAR HAFU EKKI NÁÐ FRAM

LÉTTVÆG VIÐURLÖG VIÐ BÓTASVIKUM OG SJALDGÆFT AÐ HINIR BROTLEGU SÆTI ÁBYRGÐ

Í 55. grein almannatryggingalaga segir að þegar greiðsla bóta stafar af sviksamlegu athæfi greiðsluþega skuli Tryggingastofnun leggja dráttarvexti á bótafjárhæðina og skulu vextirnir reiknast frá þeim tíma sem endurkröfuréttur stofnaðist (sjá kafla 3.1). Þrátt fyrir þetta hefur Tryggingastofnun aldrei beitt dráttarvaxtaútreikningi vegna óréttmætra bóta. Stofnunin lítur svo á að um bótasvik sé að ræða ef greiðsluþegi eða umsækjandi um bætur gefur rangar upplýsingar eða leiðréttir ekki upplýsingar sem hann hefur látið stofnuninni í té og geta leitt til rangra bótagreiðslna (sjá kafla 2.2.1). Hún ætti því oft að hafa möguleika til að beita þeim viðurlögum sem álagning dráttarvaxta felur í sér, s.s. þegar greiðsluþegi flytur úr landi án þess að breyta lögheimilisskráningu eða tilkynnir sig einstæðan þegar hann reynist vera í sambúð. Að sögn Tryggingastofnunar hafa lögin til skamms tíma verið túlkuð á þá leið að ekki sé heimilt að mynda kröfur afturvirkir þegar skráningu upplýsinga er breytt í kjölfar eftirlits. Við mat á því hvort greiðsluþegar skuli sæta ábyrgð horfi stofnunin einnig til þess að almannatryggingakerfinu er ætlað að framfæra aldraða, fatlaða og sjúka einstaklinga sem standa höllum fæti og hafi oft ekki aðrar tekjur en bætur sér til framfærslu. Ef engin skuld er mynduð þá er engin fjárhæð til staðar til að reikna dráttarvexti á. Loks geti verið erfitt að sannreyna að um sviksamlegt athæfi hafi verið að ræða.

DRÁTTARVAXTA-ÚTREIKNINGI HEFUR ALDREI VERIÐ BEITT

Erlendis hefur verið bent á þátt skipulagðrar glæpastarfsemi í bótasvikum og mismunandi aðferðum verið beitt til að ráða niðurlögum þeirra. Gera verður ráð fyrir að slík svik séu einnig stunduð á Íslandi. Ákvæði almennra hegningarlaga nr. 19/1940 um auðgunarbrot ná til bótasvika. Sýna verður fram á ásetning til að unnt sé að refska fyrir brot á ákvæðum laganna en refska má fyrir tilraun til brots eða þegar það telst ekki fullframið. Þá er heimilt að refska fyrir brot ef hinn brotlegi sýnir af sér stórfelld gáleysi. Það varðar við lög að skýra rangt frá fyrir stjórnvaldi eða gefa ranga yfirlýsingu að viðlögðum drengskap eða á samsvarandi hátt og hörðum viðurlögum hefur verið beitt í málum þar sem aðilar hafa orðið uppvisir að skjalafalsi og notkun falsaðra gagna.

BÓTASVIK GETA TENGST SKIPULAGÐRI GLÆPASTARFSEMI

Sjaldgæft er að þeir sem eru staðnir að bótasvikum á Íslandi sæti ábyrgð því þau eru sjaldan kærð og lenda aftarlega í forgangsroð lögreglu. Það á ekki aðeins við um svik gagnvart almannatryggingum því samkvæmt upplýsingum frá Vinnuálastofnun hefur lögreglan ekki séð sér fært að rannsaka mál sem hún hefur vísað til hennar. Engir forðæmisgefandi dómur eru til hér á landi þar sem greiðsluþegar hafa verið sakfelldir fyrir bótasvik eins og fram kom í kafla 2.2.1. Slíkir dómur liggja hins vegar fyrir í Danmörku, Noregi og Svíþjóð. Á tímabilinu 2008–12 vísaði Tryggingastofnun aðeins tveimur málum til lögreglu (árið 2011) og ekki er komin niðurstaða í þau enn (ársbyrjun

SJALDGÆFT AÐ KÆRT SÉ FYRIR BÓTASVIK Á ÍSLANDI

2013). Mikilvægt er að lögregla og dómstólar hafi mannafla, þekkingu og aðstöðu til að rannsaka og fylgja eftir þeim bótasvikamálum sem Tryggingastofnun vísar til þeirra svo að tryggt sé að þau verði leidd til lykta. Að öðrum kosti eru varnaðaráhrif slíkra aðgerða Tryggingastofnunar marklaus. Erlendar rannsóknir benda til að þeir sem íhuga bótasvik meti líkur á því hvort þeir verði staðnir að verki og látnir sæta ábyrgð. Bótasvikum fækkar eftir því sem þeir telja líklegra að svo sé. Ekki er hægt að tryggja markvissan árangur af eftirliti Tryggingastofnunar ef þeir sem stunda bótasvik eru ekki látnir sæta ábyrgð.

3.3.2 SAMNÝTING UPPLÝSINGA OG UPPLÝSINGASKYLDA

Árið 2008 gaf þáverandi ríkisstjórn út stefnu um upplýsingasamfélagið 2008–12 sem bar yfirskriftina *Netríkið Ísland*. Henni var ætlað að vera vegvísir við þróun rafrænnar stjórnarsýslu hér á landi. Samræma og samþætta átti heildarskipulag upplýsingamála, tryggja að gögn gætu flætt á milli stofnana og upplýsingar yrðu samnýttar eins og kostur væri. Enn (febrúar 2013) hefur ekki verið metið heildstætt hvaða breytingar þarf að gera á lagaumhverfinu til að þetta geti gengið eftir. Úttekt innanríkisráðuneytis (júni 2012) á stefnunni leiddi í ljós að hún hefur ekki gengið eftir sem skyldi og að í samanburði við önnur þróuð lönd sé Ísland að dragast aftur úr í þessum efnum. Sumt hefur þó gengið eftir, t.d. þróun svokallaðrar upplýsingabrautar sem auðveldar stofnunum að deila upplýsingum.

Samkvæmt upplýsingum frá umboðsmanni skuldara telur stofnunin sér óheimilt að láta Tryggingastofnun í té upplýsingar verði hún þess áskynja að skjólstæðingur hennar fái greiðslur frá Tryggingastofnun sem hann á ekki rétt á eða ef grunur vaknar um að hann sé aðili að bótasvikum. Umboðsmaður skuldara telur slíkt verklag ekki samræmast eðli starfsemi sinnar og óttast að slíkar upplýsingar dragi úr vilja skuldara að leita til hennar með vandamál sín. Engu skipti þó að starfsmenn Tryggingastofnunar séu einnig bundnir trúnaði. Ríkisendurskoðun hefur skilning á eðli starfsemi umboðsmanns skuldara og að hún telji sig bundna af ákvæðum 4. gr. laga 100/2010 um stofnunina um þagnarskyldu. Ríkisendurskoðun bendir engu að síður á að auðveldara er fyrir óprúttna aðila að nýta sér veikleika almannatryggingakerfisins ef stofnanir ríkisins vinna ekki vel saman og lög setja skorður við flæði upplýsinga milli þeirra. Ekki hefur verið sýnt fram á að einstaklingar veiti ríkisstofnunum síður upplýsingar þó þær geti borist öðrum stofnunum.

Í 3. grein laga um umboðsmann skuldara er kveðið á um að stofnunin geti krafði stjórnvöld um allar þær upplýsingar sem hún telur nauðsynlegar til að sinna hlutverki sínu lögum samkvæmt, jafnvel þótt lög mæli fyrir um þagnarskyldu stjórnvalds. Með sama hætti er fyrirtækjum og samtökum skylt að veita stofnuninni allar upplýsingar sem hún telur nauðsynlegar. Heimildir umboðsmanns skuldara til að afla upplýsinga eru því verulegar og geta verið fordæmi fyrir auknum lagaheimildum Tryggingastofnunar til upplýsingaöflunar.

Því er stundum haldið fram að persónuverndarlög hafi íþyngjandi áhrif á ríkisrekstur og valdi óhagræði, m.a. vegna vanþekkingar starfsmanna á þeim og skorts á skýrum leikreglum, auk óbeinna áhrifa, s.s. að stofnanir forðist að taka ákvarðanir eða óski ekki eftir tilteknum upplýsingum af ótta við að það sé andstætt lögunum. Þó að íslensk

lögjöf taki mið af lögum í Evrópu má engu að síður benda á að í ágúst 2011 var á Nýja-Sjálandi lagt fram frumvarp, *The Privacy Bill (Information Sharing Bill)*, sem er m.a. ætlað stuðla að bættri upplýsingamiðlun milli stofnana og skýra leikreglur í þessu efni. Þá á að nýta betur framfarir í upplýsingatækni til að veita betri þjónustu, draga úr eða koma í veg fyrir að almenningur þurfi ítrekað að veita yfirvöldum sömu eða svipaðar upplýsingar og minnka kostnað við varðveislu þeirra. Áhætta er þó talin geta fylgt auknum möguleikum stofnana til að skiptast á upplýsingum, t.d. geti rangar upplýsingar borist milli aðila án vitneskju þess sem þær varðar og erfitt geti reynst að leiðrétta þær.

Aukin samskipti Tryggingastofnunar við aðrar stofnanir, s.s. heilbrigðisstofnanir og félagsmálayfirvöld sveitarfélaga, hafa leitt í ljós að lagaheimildir skortir til að þær geti skipst á upplýsingum um möguleg bótasvik. Í fundargerð Persónuverndar frá fundi hennar með Sambandi íslenskra sveitarfélaga og Tryggingastofnun þann 26. apríl 2012 kom m.a. fram að sambandið teldi mikilvægt að geta miðlað upplýsingum um sviksemi í félagsmálakerfinu til Tryggingastofnunar og fleiri slíkra stofnana. Bent var á að viðhafi aðili bótasvik á einu stigi opinberrar stjórnsýslu sé hann líklegur til að verða sér einnig úti um óréttmætar greiðslur á öðrum sviðum hennar. Aukið upplýsingaflæði milli ríkis og sveitarfélaga myndi takmarka þessa áhættu. Því verði að gera ríki og sveitarfélögum kleift að miðla upplýsingum um sviksemi sín á milli og grípa til viðeigandi aðgerða. Persónuvernd benti á að lög nr. 77/2000 um persónuvernd byggja í meginatriðum á því að stofnunum ríkis og sveitarfélaga sé heimilt að skiptast á upplýsingum sem eru nauðsynlegar til að þær geti uppfyllt lagaskyldu sína. Hins vegar gætu þær ekki miðlað upplýsingum um refsiverðan verknað sín á milli nema með skýrri heimild í lögum. Ríkisendurskoðun telur mikilvægt að velferðaráðuneyti beiti sér fyrir því að Tryggingastofnun og sveitarfélög fái gagnkvæma lagaheimild til að miðla upplýsingum sín á milli um möguleg og meint bótasvik.

Mikið hefur verið ritað erlendis um samnýtingu persónuupplýsinga milli stofnana sem sérstakt úrræði til að berjast gegn bótasvikum. Í Bretlandi hefur t.d. verið vilji til að rýmka heimildir í lögum til að breskar ríkisstofnanir geti samnýtt persónuupplýsingar í auknum mæli, m.a. til að koma í veg fyrir bótasvik. Þannig meggi auka hagkvæmni og skilvirkni í rekstri ríkisins, stuðla að því að bætur rati til þeirra sem eiga rétt á þeim og koma í veg fyrir misnotkun. Í Bretlandi hefur verið bent á að lög sem ekki þróast í takt við breyttar aðstæður torveldi greið upplýsingaskipti og samnýtingu mikilvægra upplýsinga fyrir bótakerfið. Aðferðir og áherslur í eftirliti verði að vera í sífelldri þróun og taka mið af aðstæðum hverju sinni. Stjórnvöld í Ástralíu hafa mótað heildarstefnu um upplýsingaflæði milli stofnana með það að markmiði að tímanlegar, áreiðanlegar og viðeigandi upplýsingar liggi ávallt til grundvallar ákvörðunum innan stjórnsýslunnar. Í þarlandri könnun kom fram að það sem helst hamlaði greiðum upplýsingaskiptum væri forystuskortur stofnana um aukið upplýsingaflæði innan þeirra og utan, mikilvægi greiðra upplýsingasamskipta væri of óljóst, stjórnunaraðferðir takmörkuðu möguleika á samnýtingu upplýsinga og að menning ynni gegn því að upplýsingum væri deilt.

3.3.3 ÁHÆTTUGREINING OG FYRIRBYGGJANDI AÐGERÐIR

Í þeim löndum sem Íslendingar bera sig helst saman við þykir faglegt og árangursríkt að beita aðferðum áhættustjórnunar við eftirlit með bótageiðslum, þ.e. greina og

**HÆGT AÐ STUNDA
BÓTASVIK Á MÖRG-
UM STIGUM OPIN-
BERRAR STJÓRNSÝSLU**

**HERÐA Á BARÁTTU
GEGN BÓTASVIKUM Í
BRETLANDI**

meta áhættu við bótaflokka og skilgreina síðan og forgangsraða eftirlitsaðgerðum til að lágmarka hana. Í stefnumörkun eftirlitseiningar Tryggingastofnunar frá október 2012 eru sett fram tvö markmið varðandi áhættugreiningu:

- Að greina áhættu á mistökum sem geta orðið í ferlum við afgreiðslu mála, frá umsókn til greiðslu
- Að áhættugreina greiðslutegundir eða hópa greiðsluþega og leggja mat á hvað geti farið úrskeiðis

HRINDA ÞARF MARKMIÐUM UM ÁHÆTTUGREININGU Í FRAMKVÆMD

Að mati Ríkisendurskoðunar er mikilvægt að eftirlitseiningin hrindi þessum markmiðum í framkvæmd með markvissum hætti og meti árangurinn. Einnig þarf Tryggingastofnun að skilgreina hvernig greiningu gagna og upplýsinga skuli háttað, s.s. samkeyrslu þeirra, til að finna frávik sem bent geta til svika eða mistaka við bótagreiðslur. Þá stuðla skýrar verklagsreglur að samræmdum vinnubrögðum. Tekið skal fram að Tryggingastofnun hefur í auknum mæli gert greiðsluþegum sjálfum kleift að hafa eftirlit með að þeir fái réttmætar greiðslur úr þeim bótaflokkum sem þeir eiga rétt til.

Eins og fram kom í kafla 2.2.3 stöðvaði Tryggingastofnun greiðslur að fjárhæð 35,6 m.kr. á ársgrundvelli vegna heimilisuppbótar árið 2011, eða sem nam um 1% af heildarútgjöldum (3,4 ma.kr.) til bótaflokksins það ár. Ekki er hægt meta hvort þetta telst góður árangur því Tryggingastofnun hefur hvorki greint né metið áhættu og umfang bótasvika og mistaka við bótagreiðslur í þessum bótaflokki (sjá kafla 3.2). Í Danmörku er á hinn bóginn talið að allt að 21% samsvarandi bótagreiðslna megi rekja til bótasvika eingöngu. Tryggingastofnun telur sig þekkja þann markhóp sem helst misnotar almannatryggingakerfið (sjá kafla 3.2) og tafla 2.3 gefur vísbendingar um að mest áhætta liggja í bótagreiðslum vegna heimilisuppbótar og mæðralauna. Engu að síður er erfitt að fullyrða um það fyrr en Tryggingastofnun hefur gert formlegt áhættumat fyrir alla bótaflokka.

EFLA ÞARF FYRIR- BYGGJANDI AÐGERÐIR GEGN BÓTASVIKUM

Forvarnir og fyrirbyggjandi aðgerðir eru áhrifarík úrræði til að draga úr bótasvikum og mistökum við bótagreiðslur. Í október 2012 setti eftirlitseiningin sér það markmið að stuðla að því að árangur eftirlitsins verði sýnilegur og skapa með því jákvæð varnaðar-áhrif. Þannig getur Tryggingastofnun í auknum mæli beitt úrræðum eins og fréttatilkynningum um eftirlit með bótasvikum og árangri af þeim. Tryggingastofnun hefur staðið fyrir ráðstefnu um eftirlit með bótagreiðslum og stuðlað að jákvæðri fjölmiðla-umræðu og kynningu á mikilvægi aukins eftirlits til að tryggja réttar greiðslur.

Leiðbeiningar og markviss ráðgjöf eru einnig mikilvægar fyrirbyggjandi aðgerðir. Í skýrslu Ríkisendurskoðunar frá árinu 2006, *Vísbindingar um fjármálamisferli*, kemur fram að 5–7% einstaklinga séu líklegir til að stela ef færi gefst. 85–90% einstaklinga séu hins vegar almennt heiðarlegir en geti leiðst út í brotastarfsemi við tilteknar aðstæður þar sem fyrir er hvati, tækifæri og/eða réttlætning. Til að koma í veg fyrir brot þessa hóps verði að fjarlægja eða takmarka þessa þætti, s.s. að draga úr hvata til svika. Fólk réttlætir bótasvik fyrir sjálfu sér og umburðarlyndi gagnvart þeim getur ýtt undir slíkan hugsunarhátt. Til að sporna gegn þessu mætti t.d. beita auglýsingaherferðum um að bótasvik séu aldrei réttlætanleg. Benda má á 7. gr. stjórnsýslulaga þar sem segir: „Stjórnvald skal veita þeim sem til þess leitar nauðsynlega aðstoð og leiðbeiningar

varðandi þau mál sem snerta starfssvið þess.“ Í almannatryggingalögum er jafnframt tekið fram að umsækjanda og greiðsluþega skuli gerð grein fyrir sínum ýtrasta rétti „samkvæmt lögum þessum, reglugerðum settum á grundvelli laganna og starfsreglum stofnunarinnar“. Í ljósi þess hversu flókið almannatryggingakerfið er hér á landi er leiðbeiningarskylda Tryggingastofnunar mikil. Margir erlendir fræðimenn telja að áhrifaríkast sé að beita forvörnum eða fyrirbyggjandi aðgerðum til að koma í veg fyrir að svik eigi sér stað. Það geti skilað meiri árangri en að bregðast við svikum eftir á með refsingum. Erlendar rannsóknir hafa leitt í ljós að afbrotum fækkar samhliða auknum forvörnum og fjölgun fyrirbyggjandi aðgerða.

Ríki beita mismunandi aðferðum í baráttu sinni við bótasvik. Í Bretlandi hefur *Department of Work and Pensions* t.d. auðveldað innsendingu ábendinga, aukið möguleika á samkeyrslu gagna og stuðst við áhættulýsingar (*risk profiling*). Stofnunin setur sér árlega markmið um að ná hlutfalli of- og vangreiðslna niður fyrir tiltekið mark og beinir aðgerðum sínum að mikilvægustu bótaflokkum þar sem mestu fjárhæðirnar eru í húfi. Stofnunin notar fyrirbyggjandi aðgerðir til að lágmarka óréttmætar bætur enda er erfitt að endurheimta þær, s.s. með því að beita auglýsingum óspart í baráttunni gegn bótasvikum þar sem m.a. er vakin athygli á alvarleika þeirra og höfðað til samfélagslegrar ábyrgðar fólks. Þrátt fyrir framangreint hefur breska ríkisendurskoðunin áritað ársreikninga stofnunarinnar með fyrirvara í yfir 20 ár vegna óvissu um umfang bótasvika og mistaka. Í Bretlandi og Ástralíu hefur m.a. verið gripið til eftirfarandi úrræða:

- Aukin áhersla á greiningu bótaflokka og auknar rannsóknir og eftirlit með bótum
- Dulið eftirlit með upptökubúnaði
- Meintir bótasvikarar sóttir til saka
- Óréttmætar bætur endurheimtar, t.d. með að leggja hald á eignir
- Kynningar, t.d. með auglýsingum, til greiðsluþega á því hvaða reglur gilda og hvernig standa á rétt að málum
- Opinber birting á nöfnum þeirra sem sóttir eru til saka fyrir bótasvik

Bretar hafa bent á að aðferðir í baráttunni gegn svikum og mistökum hafi að mestu þróast án alþjóðlegrar samvinnu en að mikill ávinningur væri af slíku samstarfi á þessum vettvangi. Tryggingastofnun hefur leitast við að efla samstarf sitt við systurstofnanir á Norðurlöndum m.a. í þessum tilgangi (sjá kafla 2.2.3).

3.3.4 HEIMILDIR TIL AÐ BEITA STJÓRNSÝSLUVIÐURLÖGUM

Í *Skýrslu nefndar um viðurlög við efnahagsbrotum* frá árinu 2006 eru stjórnsýsluviðurlög skilgreind sem

refsikennd viðurlög sem stjórnvöld geta lögum samkvæmt lagt á hinn brotlega í tilefni af háttsemi sem er andstæð lögum, almennum stjórnvaldsfyrirmælum eða stjórnvaldsákvörðun og hefur að markmiði að valda þjáningu eða óþægindum og hafa varnaðaráhrif.

Á grundvelli núverandi lagaheimildar hefur Tryggingastofnun enga möguleika á að ljúka bótasvikamálum með stjórnsýsluviðurlögum fyrir utan þá heimild að leggja dráttarvexti á bótafjárhæðir sem sviknar hafa verið út (sjá kafla 3.3.1). Fram kom hjá

viðmælendum Ríkisendurskoðunar við vinnslu þessarar úttektar að mikilvægt væri að velferðaráðuneyti kannaði hvort veita mætti Tryggingastofnun aukið svigrúm samkvæmt lögum til að ljúka málum vegna bótasvika, nema þeim alvarlegustu, með stjórnsýsluviðurlögum. Tryggingastofnun gæti þá t.d. lokið flestum málum með sátt og þyrfti einungis að leita til lögreglu þegar grunur vaknaði um skipulögð og/eða stórfelld bótasvik. Forsenda þessa er að tryggja að greiðsluþegar hafi skýr úrræði til að bera málsmeðferð Tryggingastofnunar undir æðra stjórnvald, s.s. hvort rétt hafi verið staðið að rannsókn og hvort viðkomandi viðurlög séu réttmæt og í samræmi við alvarleika brotsins. Jafnframt verður greiðsluþegi að eiga rétt á að bera mál undir dómstóla. Í máli viðmælenda kom einnig fram að fara þyrfti vandlega yfir hvaða úrræðum Tryggingastofnun yrði heimilað að beita til að auka og tryggja betur fylgni við lög og reglur á þessu sviði. Til álita kæmi t.d. að stofnunin gæti svipt hinn brotlega bótarétti um tíma. Tryggingastofnun yrði betur í stakk búin til að taka á bótasvikum ef henni væri heimilað að beita slíkum stjórnsýsluviðurlögum og það yki líkur á að þeir sem hafa haft rangt við sæti ábyrgð. Ávinningurinn gæti orðið talsverður að því gefnu að Tryggingastofnun myndi nýta bætt úrræði með markvissum hætti:

- Málum sem Tryggingastofnun gæti leitt til lykta myndi fjölga
- Innheimta stofnunarinnar yrði árangursríkari
- Send væru skýr skilaboð til samfélagsins um að svik og vanræksla væru ekki liðin innan almannatryggingakerfisins
- Árangur af eftirliti Tryggingastofnunar myndi aukast
- Flýta mætti málsmeðferð þar sem dómstólaleiðin er tímafrek

Í maí 2012 voru gerðar breytingar í Bretlandi á viðurlögum og úrræðum *Department of Work and Pensions* gegn bótasvikum því þágildandi refsí- og sektarákvæði þóttu ófullnægjandi. Nú getur stofnunin beitt stjórnvaldssektum í meira mæli en áður með því að bjóða þeim sem orðið hafa uppvisir af bótasvikum þann valkost við lögsókn að greiða sekt auk endurgreiðslu á óréttmætum bótum. Þá hafa sektarfjárhæðir verið hækkaðar og heimilað að sekta þá sem gera tilraun til bótasvika, auk þess sem tími sem svipta má aðila bótarétti í kjölfar svika hefur verið lengdur. Þessar breytingar ná þó ekki til allra bótaflokka, a.m.k. ekki í fyrstu.

3.3.5 MIKILVÆGI RÉTTRA UPPLÝSINGA Í ÞJÓÐSKRÁ

Þjóðskrá veitir m.a. upplýsingar um aðsetur, hjúskaparstöðu, sambúðarskráningu og dánardag. Persónuupplýsingar í þjóðskrá, s.s. um lögheimili og fjölskylduaðstæður, liggja til grundvallar ákvörðunum Tryggingastofnunar á bótarétti einstaklinga og fjárhæðum greiðslna. Upplýsingar um fjölskylduaðstæður eru ekki aðgengilegar á einfaldan hátt í núverandi þjóðskrárkerfi og kunnáttu þarf til að nálgast þær. Starfsfólk Tryggingastofnunar hefur aðgang að þessum upplýsingum, s.s. breytingasögu einstaklinga enda getur búsetusaga einstaklinga gefið mikilvægar upplýsingar við rannsókn mála hjá eftirlitseiningunni. Jafnt hér á landi sem í nágrannalöndunum er talið að rekja megi stóran hluta bótasvika og mistaka við bótagreiðslur til rangrar skráningar í þjóðskrá, t.d. að foreldrar séu ranglega skráðir einstæðir.

Þjóðskrá er upplýsingakerfi frá 1986 sem býður ekki upp á marga möguleika við skráningu upplýsinga í nútíma þjóðfélagi og varðveita verður ýmis gögn á pappírsmi.

Tryggingastofnun áframsendir Þjóðskrá Íslands ábendingar sem henni berast ef grunur vaknar um ranga lögheimilisskráningu. Eins og áður hefur komið fram getur Þjóðskrá Íslands óskað eftir aðstoð lögregluvalda við að kanna réttmæti skráningarinnar, t.d. varðandi lögheimili eða hjúskaparstöðu. Þjóðskrá Íslands er þó ekki skylt að tilkynna lögreglu slíkan grun. Aðgerðir lögreglu til að kanna réttmæti skráninga stuðla að því að þjóðskráin verði réttari sem nýtist Tryggingastofnun við að ákvarða réttar bætur. Þjóðskrá Íslands hefur einnig leitað til vinnuveitenda til að fá staðfestingu á lögheimili starfsmanna þeirra. Tryggingastofnun er ekki bundin af upplýsingum í þjóðskrá ef hún telur þær sannanlega rangar. Tryggja verður betur en nú að upplýsingar í þjóðskrá séu réttar og skjóta þar með styrkari stöðum undir ákvarðanir Tryggingastofnunar ekki síst þar sem möguleikar hennar til að kanna réttmæti skráninga eru takmarkaðir.

**TRYGGJA VERÐUR AÐ
UPPLÝSINGAR Í
ÞJÓÐSKRÁ SÉU
RÉTTAR**

Litlar kröfur eru gerðar til skráningar einstaklinga í þjóðskrá, t.d. er ekki krafist gagna sem renna stöðum undir réttmæti lögheimilisskráningar heldur nægir að skila inn flutningstilkynningum. Þjóðskrá Íslands gerir þó kröfu um að sá sem tilkynnir flutning sanni á sér deili. Stjórnvöld verða að ákveða hvort Þjóðskrá Íslands eigi að krefjast frekari gagna og/eða upplýsinga við skráningu í þjóðskrá en nú er gert til að sannreyna að upplýsingar skráningaraðila séu réttar. Þá hafa komið fram hugmyndir um að breyta skráningu lögheimilis þannig að einstaklingar séu skráðir á íbúðir en ekki eingöngu heimilisfang. Hafin er vinna við endurskoðun á þjóðskrárkerfinu og unnið að því að greina þarfir og móta hugmyndir að nýju og nútímalegra kerfi. Ríkisendurskoðun ítrekar að tryggja verður að þær upplýsingar sem þjóðskrá geymir séu réttar. Jafnframt þarf að leggja aukna áherslu á eftirlit þjóðskrár Íslands með þeim upplýsingum sem þar eru skráðar og aðgerðir til að koma í veg fyrir rangar skráningar. Mikilvægt er að innanríkisráðuneyti veiti styrka forystu í þessu máli og stuðli að nauðsynlegum laga- og kerfisbreytingum. Í umsögn Þjóðskrár Íslands um drög að skýrslu þessari kom eftirfarandi m.a. fram:

**LITLAR KRÖFUR ERU
GERÐAR VIÐ SKRÁN-
INGU EINSTAKLINGA Í
ÞJÓÐSKRÁ**

Endurskoðun á lagaumhverfi almannaskráningar hér á landi og endurskoðun á þjóðskrárkerfinu eru að mati Þjóðskrár Íslands nauðsynlegar og löngu tímabærar aðgerðir sem geta aðeins orðið til þess að styrkja skráningu upplýsinga, aðgengi þeirra og réttleika þeirra svo þær nýtist sem best stjórnvöldum og almenningi í landinu. Það er allra hagur að skráning grunnupplýsinga í þjóðskrá séu réttar og með því móti verður helst hægt að uppræta ójafnræði í ákvarðanatöku og t.d. bótaskvæmum sem eru umfjöllunarefni þessarar skýrslu .

3.3.6 SAMSTARF EFTIRLITSEININGA INNAN BÓTAKERFISINS

Árið 2009 var stofnuð eftirlitsdeild hjá Vinnumálastofnun sem er ætlað að koma í veg fyrir óréttmætar greiðslur úr Atvinnuleysistryggingarsjóði. Deildin hefur nokkuð rúmar lagaheimildir til að krefjast upplýsinga, t.d. þarf Fangelsismálastofnun að upplýsa um þá einstaklinga sem sæta afplánun. Þá er kveðið á um að atvinnuleitandi skuli vera staddur hér á landi til að eiga kost á bótum og stofnunin hefur heimild til að boða einstaklinga til viðtals með skömmum fyrirvara. Í lok árs 2011 var Vegagerðinni, töllyfirvöldum, Lánasjóði íslenskra námsmanna og vinnustaðaeftirliti Samtaka atvinnulífsins og Alþýðusambands Íslands gert skylt að láta Vinnumálastofnun í té nauðsynlegar upplýsingar, sbr. 4. mgr. 9. gr. laga nr. 54/2006 um atvinnuleysistryggingar.

HEIMILDIR VINNUMÁLASTOFNUNAR NÁ LENGRA EN TRYGGINGASTOFNUNAR

Vinnumálastofnun mælir helst árangur sinn með því að meta þann sparnað í krónum sem eftirlitsstarfið skilar sem og eftir fjölda mála. Unnið er að þróun frekari mælikvarða og viðmiða innan stofnunarinnar, t.d. greiningu á hlutfalli mála sem enda með viðurlögum greint niður á eftirlitsþætti. Að sögn Vinnumálastofnunar lækkuðu atvinnuleysisbætur um 700 m.kr. á tímabilinu október 2009 til september 2010 vegna starfa eftirlitsdeildarinnar og sparnaður á fyrri hluta ársins 2012 er talinn vera um 250 m.kr. Stofnunin telur heildarsparnað vegna eftirlitsins þó mun meiri. Heimildir Vinnumálastofnunar til að leggja álag á ofgreiddar bætur ná lengra en sambærilegar heimildir Tryggingastofnunar. Þannig ber greiðsluþega að greiða 15% álag á ofgreiddar bætur og skiptir þá ekki máli hvaða ástæða lá að baki ofgreiðslum. Þá eru lög skýrari um afleiðingar sviksamlegs atferlis og vísitandi rangrar upplýsingagjafar.

BÓTASVIK GRAFA UNÐAN GRUNNI VELFERÐARKERFISINS

Þó að ýmislegt hafi færst til betri vegar í eftirlitsmálum telur stjórn Vinnumálastofnunar að enn megi gera betur. Vegna dræmrar þátttöku margra atvinnuleitanda í átaksverkefninu *Vinnandi vegur* ályktaði stjórnin t.d. á þann veg að „löggjöf varðandi viðurlög við bótasvikum og höfnun vinnu verði endurskoðuð af þessu tilefni. Jafnframt verði eftirlit með svartri atvinnustarfsemi eftl, bæði innan eftirlitsdeildar Vinnumálastofnunar og á vegum stjórnvalda og aðila vinnumarkaðarins. Svört atvinnustarfsemi og bótasvik grafa undan grunni velferðarkerfisins og samfélaginu í heild.“

MIKILVÆGT AÐ AUKA SAMVINNU STOFNANA BÓTAKERFISINS

Bótakerfið samanstendur af mörgum stofnunum, s.s. Tryggingastofnun, Sjúkratryggingum Íslands, Vinnumálastofnun og félagsþjónustu sveitarfélaga, sem hafa að mörgu leyti svipuð sjónarmið og áherslur í eftirliti. Að mati Ríkisendurskoðunar er mikilvægt að auka samvinnu og samráð þessara aðila, m.a. til að þeir geti tileinkað sér árangursríkar eftirlitsaðferðir hver annars og samræmt efnistöð einstakra mála þó lagaheimildir séu að einhverju leyti ólíkar. Takmörkuð upplýsingaskylda og ýmis höft á heimiludum gagnaskiptum, t.d. milli Tryggingastofnunar og sveitarfélaga, getur komið niður á rannsóknarhagsmunum og árangri. Auknir möguleikar til samvinnu aðila hafa fyrirbyggjandi áhrif, styrkja rannsóknir, efla málatilbúning og auka líkur á beitingu viðurlaga. Til að efla samræmi í baráttunni við bótasvik mætti t.d. setja ein heildarlög um viðurlög við þeim en það er sú leið sem Svíar hafa farið, m.a. til að stuðla að samræmdri framkvæmd vegna þeirra (sjá kafla 4.3).

4 EFTIRLIT Á NORÐURLÖNDUM

4.1 DANMÖRK

Í skýrslu dansks hugbúnaðar- og ráðgjafarfyrirtækis frá 2011 (sjá kafla 3.2), sem var sú fyrsta sem byggir á þarlandum gögnum, kemur fram að 3–5% af heildarfjárhæð bótagreiðslna danska ríkisins megi rekja til bótasvika. Hætta á sviksemi vegna rangrar upplýsingagjafar greiðsluþega um sambúð, lögheimili og fleira er talin mest í bótaflokkum sem tengjast barnabótum og heimilisuppbót. Eftirlit með bótasvikum hefur fengið aukið vægi og er nú sinnt af sveitarfélögum, atvinnuleysistryggingasjóðum, miðstýrðum einingum hjá atvinnumálaráðuneyti, félagsmálaráðuneyti og skattfyrvöldum. Mikið hefur verið fjallað um baráttu við bótasvik síðustu misseri og stjórnvöld hafa gripið til aðgerða til að draga úr þeim, s.s.:

- Sett hefur verið á fót samstarfsnefnd ráðuneyta til að samhæfa aðgerðir gegn bótasvikum
- Sveitarfélög hafa stofnað eftirlitseiningar
- Áhersla á svokallað *Fair Play* verkefni hefur verið aukið (sjá hér að neðan)
- Miðlægt greiðslukerfi annast greiðslur innan bótakerfisins
- Gerðar hafa verið breytingar á lögum til að efla baráttu við bótasvik

Danskar ríkisstofnanir hafa almennt heimild til að kanna tekjur einstaklinga ef það telst nauðsynlegt fyrir þær til að sinna hlutverki sínu. Þá er þeim heimilt að afla upplýsinga, jafnvel trúnaðarupplýsinga, bæði frá opinberum stofnunum og einkageiranum, m.a. lífeyrissjóðum, líftryggingafyrirtækjum, bönkum, atvinnuleysistryggingasjóðum, vinnuveitendum, sjúkrahúsum og heilbrigðisstarfsmönnum. Stofnanir mega heim-sækja vinnuveitendur og afla upplýsinga um laun starfsmanna og fleira sem áhrif getur haft á bótarétt. Vinnuveitendum og starfsmönnum ber að aðstoða við slíkar rann-sóknir, varðveita tiltekin gögn og heimila aðgang að nauðsynlegum upplýsingum. Þá er stofnunum heimilt að spyrjast fyrir um hvort starfsmenn séu þiggjendur bóta.

Upplýsingaskylda hvílir á þeim sem sækja um bætur og þeim ber að aðstoða yfirvöld við að ákvarða réttar bætur þeim til handa. Árið 2009 var stjórn-sýslulögum og lögum um persónuupplýsingar breytt til að auka möguleika stjórn-sýslunnar á að skiptast á upplýsingum og nú getur hún óskað eftir persónugreinanlegum upplýsingum vegna einstakra mála. Oftast þarf samþykki umsækjenda fyrir upplýsingaöflun stjórnvalda og þegar það liggur fyrir er stofnunum heimilt að skiptast á upplýsingum vegna viðkom-andi umsóknar. Upplýsingaskylda er milli opinberra aðila vegna mála sem eru til af-greiðslu eða snerta tilteknar rannsóknir. Lögreglan hefur heimild til að veita öðrum stofnunum upplýsingar ef það er talið hindra afbrot og ætlast er til að stofnanir til-kynni meint bótasvik til lögregluvirkvalda. Þrátt fyrir framangreint er persónuverndar-

EFTIRLIT MEÐ
BÓTASVIKUM HEFUR
FENGIÐ AUKIÐ VÆGI Í
DANMÖRKU

STJÓRNSÝSLAN Í
DANMÖRKU GETUR
ÓSKAÐ EFTIR PER-
SÓNUUPPLÝSINGUM

sjónarmiðum gert hátt undir höfði í Danmörku og yfirvöld mega ekki ganga lengra en þörf krefur. Þá setja lög um meðferð persónuupplýsinga skorður við upplýsingaöflun þegar þeirra er aflað án samþykkis. Dönsk yfirvöld hafa staðið fyrir ýmsum átaksverkefnum sem beinast að bótasvikum, m.a. lagt áherslu á að efla upplýsingaflæði milli stofnana til að draga úr þeim. Dæmi um það er *Fair Play* átakið en markmið þess er að uppræta svarta atvinnustarfsemi og draga úr bótasvikum. Eftirlit hefur aukist í kjölfar átaksins, beitt hefur verið harðari refsingum og nýir eftirlitsmöguleikar hafa skapast, t.d. hefur verið tekið upp eftirlit á flugvöllum sem miðar að því að taka á málefnum brottfluttra einstaklinga sem ekki hafa tilkynnt flutning og þannig reynt að viðhalda réttindum.

Í dönskum hegningarlögum eru tilgreind viðurlög við bótasvikum og lög taka á því þegar greiðsluþegi lætur hjá líða að veita tilteknar upplýsingar sem áhrif hafa á bótarétt, t.d. þegar greiðsluþegi tilkynnir ekki um breyttar aðstæður sínar. Þá er óheimilt að nýta sér mistök yfirvalda eða veita vísitandi rangar upplýsingar. Endurgreiðslukrafa myndast við framangreind tilvik. Vinnuveitendur geta sætt refsingu ef þeir veita ekki aðgang að upplýsingum eða skrá þær ekki í samræmi við kröfur yfirvalda. Fyrirtæki sem taka þátt í bótasvikum geta átt von á sektum eða harðari viðurlögum. Refsing við alvarlegustu bótasvikunum í Danmörku getur varðað allt að níu ára fangelsi.

4.2 NOREGUR

Norska vinnumála- og tryggingastofnunin (*Ny arbeids- og velferdsforvaltning*, NAV) hefur ekki lagt heildstætt mat á umfang bótasvika eða mistaka við bótagreiðslur í Noregi en hún hefur þó skoðað tiltekna bótaflokkka með tilliti til þess. Árið 2011 var þannig reynt að meta hversu mikið væri um misnotkun á bótum vegna veikinda og niðurstaðan var að líkur bentu til að a.m.k. 6% greiðslna vegna veikinda væru óréttmætar. Árið 2012 átti að skoða aðra bótaflokkka, s.s. atvinnuleysisbætur, endurhæfingarbætur, örorkulífeyri og bætur til einstæðra foreldra, með tilliti til svika og mistaka við bótagreiðslur.

Noregur hefur gengið hvað lengst Norðurlanda í að rýmka lagaheimildir til eftirlits. Ákvæði um þagnarskyldu í lögum einstakra stofnana eða annarra aðila víkja til að mynda fyrir rétti NAV til að fá umbeðnar upplýsingar en þó er unnið að því að styrkja heimildir hennar enn frekar. Þannig eru m.a. heimildir til að skiptast á trúnaðarupplýsingum milli stofnana ekki taldar fullnægjandi og að óhagræði sé af því að mismunandi reglur gildi þar um hjá stofnunum. Þá vilja Norðmenn efla heimildir til að skiptast á upplýsingum á fyrri stigum mála í þágu rannsóknarhagsmuna. Þeir telja að auknar heimildir til samkeyrslu gagna og upplýsinga myndu efla baráttu við bótasvik og önnur auðgunarbrot. Árin 2011 og 2012 voru fjárveitingar auknar til að styrkja eftirlit NAV.

Umsækjendur bóta í Noregi þurfa að láta NAV í té allar upplýsingar sem þýðingu geta haft við ákvörðun á bótarétti og fjárhæð bótagreiðslna, auk þess sem greiðsluþegar bera ábyrgð á að tilkynna um allar breytingar á aðstæðum sem haft geta áhrif þar á. Þá má gera kröfu um að umsækjandi um bætur sæti læknisskoðun eða fari í skoðun og/eða viðtal hjá öðrum fagaðila. Umsækjendum ber jafnframt skylda til að upplýsa

um hjúskaparstöðu sína og skrá hana opinberlega hafi hún áhrif á bótarétt. Í Noregi hvílir sönnunarbyrði á einstaklingum t.d. vegna skráningar á hjúskaparstöðu. Þannig þurfa einstæðir foreldrar að sýna fram á að þeir sjái einir um framfærslu barna sinna. NAV getur krafist upplýsinga frá meðferðaraðilum og öðrum þeim sem veita þjónustu í krafti greiðslna frá NAV. Þá getur stofnunin krafist upplýsinga frá t.d. vinnuveitendum, opinberum stofnunum, lögregluþjónustum, pósthjónustum, menntastofnunum, leikskólum, lífeyrissjóðum, tryggingarfélagum og öðrum fjármálastofnunum, þ. á m. bönkum. Ef aðilar neita að veita umbeðnar upplýsingar er NAV heimilt að neita umsókn um bætur eða stöðva greiðslur. Tryggingarfélag, lífeyrissjóðir og aðrar fjármálastofnanir mega að eigin frumkvæði veita yfirvöldum upplýsingar um mál ef grunur leikur á að um óréttmætar greiðslur úr bótakerfinu sé að ræða, án þess brjóta reglur um trúnað.

**HEIMILDIR TIL AÐ
AFLA UPPLÝSINGA
FRÁ AÐILUM INNAN
OG UTAN RÍKIS-
KERFISINS**

NAV hefur upplýst að nokkuð hafi borið á því að greiðsluþegar láti aðra einstaklinga koma fram fyrir sína hönd, skrái vinnu á maka eða noti bankareikninga annarra til þess að leyna tekjum af eigin atvinnurekstri. Heimilt er að heimsækja fyrirtæki fyrirvaralaust og eru slíkar eftirlitsheimsóknir tíðar til rekstrareininga þar sem mikið hefur verið um misnotkun á bótakerfinu, þ.e. svarta atvinnustarfsemi. Markmiðið með þessu eftirliti og upplýsingaskiptum er að gera yfirvöldum kleift að finna óréttmætar bótagreiðslur, m.a. vegna rangra upplýsinga um hjúskaparstöðu, lögheimili, fjárhagsstöðu og heilsufar. NAV vinnur náið með lögreglunni í baráttu sinni gegn svikum og vegna rannsóknarhagsmuna segir í verklagsreglum NAV að ekki skuli upplýsa þann sem rannsókn beinist að um hana. Þá getur NAV upplýst aðrar stofnanir og afhent gögn til að koma í veg fyrir óréttmætar greiðslur eða til að greiða fyrir innheimtu. Loks er NAV heimilt að veita fjármálastofnunum tiltekna upplýsingar um skjólstæðinga sína.

Lögð er áhersla á að efla vitund almennings um alvarleika bótasvika, m.a. stendur NAV fyrir viðhorfskönnunum í þessu skyni sem ná oft athygli fjölmiðla. Fréttatilkynningar eru gefnar út nokkrum sinnum á ári þar sem gerð er grein fyrir árangri eftirlits og aðgerðum gegn bótasvikum og oft berast tilkynningar um bótasvik í kjölfar þeirra. Þá kynnir NAV fjölmiðlum hvaða bótaflokka og atvinnugreinar fyrirhugað er að skoða sérstaklega með tilliti til bótasvika. Fjölmiðlar vekja athygli á fyrirlitunum yfirvalda og efla þannig varnaðaráhrif aðgerðanna með því að fæla þá frá sem íhuga bótasvik og fá einstaklinga sem þegar hafa gefið rangar upplýsingar til að leiðrétta þær. Sérstökum rannsóknarteymum hefur verið komið á fót sem skipuð eru starfsmönnum frá fleiri en einni stofnun. Gögn sem tengjast afgreiðslu bóta, umsóknareyðublöð og verklag við ákvörðun þeirra eru í stöðugri þróun. Greiðsluþegar og umsækjendur um bætur eiga að vera meðvitaðir um skyldur sínar og þær fjárhagslegu og lagalegu afleiðingar sem fylgja rangri eða ófullnægjandi upplýsingagjöf. Þegar upplýsingaskylda er fyrir hendi getur NAV neitað umsókn um bætur eða stöðvað greiðslur berist upplýsingar ekki. Þá getur NAV neitað að greiða fyrir þjónustu fagaðila ef hann hefur orðið uppvís að brotum gegn bótakerfinu, uppfyllir ekki lengur lagalegar kröfur eða hefur veitt villandi upplýsingar og framvísað röngum gögnum sem leiða til óréttmætra greiðslna.

**FJÖLMIÐLAR SÝNA
BARÁTTU GEGN
BÓTASVIKUM MIKINN
ÁHUGA**

Krefja má greiðsluþega um endurgreiðslu bóta þegar hann hefur tekið við þeim gegn betri vitund eða nýtt sér mistök annarra til að hagnast. Stórkostlegt hirðuleysi eða gáleysi greiðsluþega skapar einnig endurkröfurétt. Sama á við þegar hið opinbera gerir mistök sem greiðsluþega máttu vera ljós og ef umboðsmaður greiðsluþega veitir rang-

ar eða ófullnægjandi upplýsingar. NAV getur krafist 10% álags á fjárhæðir og má draga skuldir frá ógreiddum bótum eða gera fjárnám í þeim. Sé sameiginlega um mistök NAV og greiðsluþega að ræða skal greiðsluþegi endurgreiða helming ofgreiddrar fjárhæðar.

MEGINREGLA AÐ BROT GEGN BÓTAKERFINU SÉU KÆRÐ TIL LÖGREGLU

Í norskum bótasvikamálum reynir á ákvæði almennra hegningarlaga. Lögin taka á brotum sem rekja má til vanrækslu eða stórfellds gáleysis og brotum sem framin eru af ásetningi. Sú meginregla gildir að brot gegn bótakerfinu eru kærð til lögreglu, t.d. ef foreldri heldur því ranglega fram að það sjái eitt um framfærslu barns. Tilraun til bótasvika telst fullframið brot. Í alvarlegum bótasvikamálum geta viðurlög verið allt að sex ára fangelsisdómur, auk sekta. Um 70% mála sem koma til kasta dómstóla enda með dómi.

4.3 SVÍÞJÓÐ

Sænska tryggingastofnunin (*Försäkringskassan*) ákvarðar og greiðir út bætur og hefur eftirlit með að réttar bætur séu greiddar í tíma. Svíar leitast við að meta heildarumfang óréttmætra bótagreiðslna og rannsóknir benda til að aðeins lítil hluti þeirra endurheimtist. *Försäkringskassan* metur árlega árangur eftirlits og telur að það hafi komið í veg fyrir að óréttmætar bætur að fjárhæð 700 m.skr. hafi runnið úr kerfinu á árunum 2010–11. Árið 2011 var skipuð samstarfsnefnd sem er ætlað að benda á leiðir til að meta og draga úr umfangi greiðslna sem rekja má til svika eða mistaka við bótagreiðslur.

Skýr upplýsingaskylda hvílir á umsækjendum bóta í Svíþjóð og þeim ber að veita allar nauðsynlegar upplýsingar sem hafa áhrif á bótarétt. *Försäkringskassan* er heimilt að hafa samband við og heimsækja greiðsluþega í þágu rannsókna mála, sem og þriðja aðila. Ekki er nauðsynlegt að upplýsa grunaðan einstakling um að rannsókn beinist að honum. Margvíslegar reglugerðir fjalla um upplýsingaöflun og upplýsingaskyldu aðila og veita mismunandi heimildir eftir bótaflokkum. Bönkum er t.d. skylt að upplýsa um atriði sem áhrif hafa á húsnæðisbætur. Þá ber tryggingarfélögum að veita upplýsingar um alla sína bótaflokka. *Försäkringskassan* getur einnig óskað upplýsinga um skráð heimilisfang hjá pósthjónustunni. Þá getur stofnunin krafist upplýsinga frá öllum opinberum stofnunum séu þær nauðsynlegar til að hlutaðeigandi stjórnvald geti gegnt skyldum sínum. Heimildir gagnvart einkareknum aðilum eru takmarkaðri. Óska má eftir tilteknum upplýsingum en aðilum ber ekki ávallt skylda til að verða við beiðninni. Vinnuveitendum og tryggingarfélögum ber þó skylda til þess. Ef aðilar neita hefur stofnunin hins vegar ekki lagaleg úrræði til verða sér úti um upplýsingarnar með öðrum hætti. Ákvæði um þagnarskyldu eru sterk í Svíþjóð og takmarkanir eru á heimil- uðum gagnaskiptum, t.d. er ekki heimilt að deila upplýsingum um bætur og aðrar greiðslur sem sveitarfélög sjá um. Meginreglan er að þagnarskylda gildi milli stofnana þó undantekningar séu á því, t.d. er þess krafist að stofnanir tilkynni öðrum stofnunum ef grunur leikur á að greiddar séu út óréttmætar greiðslur, auk þess sem tilkynna ber lögreglu yfirvöldum um slíkan grun.

GETUR KRAFIST UPPLÝSINGA FRÁ ÖLLUM OPINBERUM STOFNUNUM Í SVÍÞJÓÐ

SÉRLÖG UM BÓTASVIK GILDA UM MEÐFERÐ BÓTA- SVIKAMÁLA

Að mati *Försäkringskassan* tekur sænsk löggjöf betur á bótasvikum eftir að sérstök bótasvikalög tóku gildi árið 2008 en Svíþjóð er eina landið á Norðurlöndum sem hefur sérstaka löggjöf um bótasvik. Lögin eru sérlög og ganga frammar ákvæðum annarra laga.

Þeim var ætlað að gera meðferð bótasvikamála einfaldari, s.s. með því að gera ákvæði um þau skýrari, herða á viðurlögum og auka árangur eftirlits. Áður voru viðurlög við bótasvikum að stærstum hluta í hegningarlögum en þau þóttu flókin og reyna mikið á lagaskilning starfsmanna *Försäkringskassan*, auk þess sem erfitt reyndist að heimfæra atvikalýsingu bótasvika undir ákvæði þeirra. Ákvæði sænsku hegningarlaganna taka þó enn til brota í alvarlegri málum en bótasvikalögin tæma sök í mörgum tilvikum. Árið 2011 gerði sænska ríkisendurskoðunin (*Riksrevisionen*) úttekt á lögnum (*Vad blev det av de mistänkta bidragsbrotten?*). Niðurstöðurnar leiddu í ljós að lögin hefðu ekki fyllilega náð tilætluðum árangri og komu gallar fram á öllum stigum í málsmeðferð þeirra stofnana sem fara með þessi mál. Þannig voru brot ekki ávallt tilkynnt til lögreglu og meðferð mála tók of langan tíma og því fyrndust sum þeirra, auk þess sem erfitt reyndist að sanna að brot væru framin af ásetningi og hætt var við fjölda mála vegna þess.

Samkvæmt bótasvikalögnum telst brot fullframið þegar rangar upplýsingar eru veittar. Þar eru ákvæði um endurkröfurétt vegna ofgreiddra bóta sem rekja má til rangrar upplýsingagjafar og vanrækslu greiðsluþega, sem og ef greiðsluþega mátti vera ljóst að þær greiðslur sem honum voru ákvarðaðar voru óréttmætar. Leggja má vexti á endurkröfur að uppfylltum tilteknum skilyrðum. *Försäkringskassan* getur frestað, stöðvað eða lækkað greiðslur ef grunur vaknar um ólöglegt athæfi. Refsirrammi vegna bótasvika getur verið allt frá sektum upp í sex ára fangelsi. Stofnunin gefur árlega út samantekt þar sem fjallað er um niðurstöður eftirlitsaðgerða. Fréttatilkynningar eru birtar opinberlega og njóta athygli enda eru þar oft upplýsingar um umfang bótasvika á tilteknum sviðum.

Árið 2008 vann sérstök nefnd á vegum sænskra stjórnvalda skýrslu um leiðir til að sporna gegn bótasvikum og röngum greiðslum í almannatryggingakerfinu (*Hur tryggar vi trygghetssystemen i Norden*). Fram kom að æskilegt væri að norrænu ríkin legðu sameiginlega mat á umfang óréttmætra bótagreiðslna og skilgreindu aðgerðir til að draga úr þeim. Reynt var að greina hvaða ástæður lægju að baki bótasvikum og mistökum, auk þess sem fjallað var um fyrirkomulag eftirlits í löndunum en það er með mismunandi hætti. Heimildir í Danmörku, Noregi og Svíþjóð til eftirlits og upplýsingaöflunar eru almennt rýmri en hér á landi. Öll löndin glíma við vandamál tengd skráningu upplýsinga, t.d. lögheimilis. Þá er einungis einni stofnun falið að kæra bótasvik í Noregi en í hinum löndunum ber sú stofnun sem uppgötvar svikin ábyrgð á að kæra þau. Í öllum löndunum eru bótagreiðslur stöðvaðar og lækkaðar ef í ljós kemur að þær séu of háar. Hér á landi er ekki heimild til að refsa greiðsluþega sem vanrækir að leiðrétta mistök sem verða til þess að hann fái hærri bætur en ella.

BÓTASVIKALÖGIN HAFU EKKI FYLLILEGA NÁÐ TILÆTLUÐUM ÁRANGRI

SAMVINNA NOR- RÆNNA RÍKJA GETUR SKILAÐ ÁVINNINGI