

SKÝRSLA  
RÍKISENDURSKOÐUNAR  
um stjórnsýsluendurskoðun hjá  
TRYGGINGASTOFNUN RÍKISINS

DESEMBER 1991

## EFNISYFIRLIT

INNGANGUR .....	2
HELSTU NIÐURSTÖÐUR .....	3
ÁGRIP AF SÖGU ALMANNATRYGGINGA .....	6
ÞRÓUN ALMANNATRYGGINGA.....	8
STJÓRNSÝSLULEG STAÐA TRYGGINGASTOFNUNAR RÍKISINS.....	21
INNRA SKIPULAG TRYGGINGASTOFNUNAR .....	25
LÍFEYRISDEILD .....	29
SJÚKRA- OG SLYSATRYGGINGAÐEILD .....	34
TRYGGINGAYFIRLÆKNIR (læknadeild) .....	42
AÐRAR DEILDIR .....	54
BIFREIÐAHLUNNINDI ALDRAÐRA OG ÖRYRKJA.....	66
ÁÆTLANAGERÐ OG FJÁRMÁL .....	68
REKSTRARKOSTNAÐUR TRYGGINGASTOFNUNAR.....	71
STARFSMANNAMÁL TRYGGINGASTOFNUNAR RÍKISINS.....	75
TÖLVUMÁL TRYGGINGASTOFNUNAR RÍKISINS .....	78
TILLAGA AÐ NÝJU STJÓRNSKIPULAGI .....	81

Fylgiskjal 1 Skipurit 01.01.90

Fylgiskjal 2 Tillaga að nýju stjórnskipulagi

## INNGANGUR

Í 9. grein laga nr. 12/1986 um Ríkisendurskoðun segir að Ríkisendurskoðun geti framkvæmt stjórnýsluendurskoðun hjá ríkisfyrirtækjum, en í slíkri endurskoðun felst að könnuð er meðferð og nýting á ríkisfé. Skal stofnunin vekja athygli hlutaðeigandi stjórnvalda á því sem úrskaiðis fer í rekstri og gera tillögur um úrbætur.

Skýrsla þessi fjallar um stjórnýsluendurskoðun hjá Tryggingastofnun ríkisins. Við gerð skýrslunnar voru verklagsreglur hinna einstöku deilda skoðaðar. Þá var rætt við starfsmenn um störf þeirra og viðhorf og ýmsa aðra aðila utan Tryggingarstofnunar er tengjast henni á einn eða annan hátt. Þá var stjórnýsluleg staða svo og stjórnskipulag Tryggingastofnunar athugað.

Í skýrslunni er að finna ýmis atriði er Ríkisendurskoðun telur að betur mætti fara í rekstri Tryggingarstofnunar ríkisins. Tekið skal fram að margt er með ágætum í rekstri þessarar viðamiklu stofnunar. Starfsmönnum stofnunarinnar og öðrum er þakkað fyrir lipurt og gott samstarf við gerð skýrslunnar.

## HELSTU NIÐURSTÖÐUR

Tryggingastofnun ríkisins nær við núverandi aðstæður að sinna því hlutverki sínu að afgreiða réttar bætur, til rétttra aðila, á réttum tíma. Aðrir þættir í starfsemi stofnunarinnar hafa setið á hakanum, svo sem áætlangerð, hagsýsla ýmiskonar og faglegir þættir er lúta að tryggingamálum. Raunverulegan rekstrarárangur stofnunarinnar er aftur á móti erfiðara að meta því mælikvarði á árangur t.d á milli ára eða við sambærilegar stofnanir erlendis er ekki fyrir hendi.

Útgjöld vegna almannatrygginga auk heilsugæslu- og sjúkrahúsaþjónustu hafa um nokkurt skeið verið langstærsti kostnaðarliður ríkissjóðs. Þannig var kostnaður við þennan málaflokk um 36,9 milljarðar króna á árinu 1990 og hefur hækkað um 23% á föstu verðlagi frá árinu 1986. Þessir málaflokkar eru rúmlega 36% af heildarútgjöldum A-hluta ríkissjóðs.

Bætur vegna lífeyristrygginga námu um 12,5 milljörðum króna á árinu 1990 og hafa hækkað um tæp 26% á föstu verðlagi frá árinu 1986. Af einstökum útgjaldaliðum lífeyrisdeildar hefur fæðingarorlof aukist mest eða um 130% á föstu verðlagi frá árinu 1986. Á undanförunum árum hefur kostnaður vegna ýmissa viðbótargreiðslna sem elli- og örorkulífeyrisþegar eiga rétt á hækkað langt umfram fjölgun bótaþega. Þannig virðast bætur sem tiltölulega fáir nutu áður hafa nálgast það að vera hluti af almennum bótagreiðslum.

Heildarútgjöld vegna sjúkratrygginga voru um 9,8 milljarðar króna á árinu 1990. Heildarútgjöld ríkisins vegna sjúkratrygginga, sjúkrahúsa og heilsugæslu voru hins vegar nálægt 24 milljörðum króna á árinu 1990 og höfðu hækkað um 20% frá árinu 1986. Af einstökum útgjaldaliðum sjúkratryggingadeildar hefur kostnaður vegna hjálpartækja hækkað mest eða um 126% á föstu verðlagi frá árinu 1986. Annar útgjaldaliður sem hefur vaxið mjög hratt er tannlæknaþjónusta og er aukningin 115% á föstu verðlagi frá árinu 1986 en 43% fram til ársins 1989. Kostnaðaraukningin á milli áranna 1989 og 1990 er að verulegu leyti vegna yfirtöku Tryggingastofnunar á sjúkrasamlögum á árinu 1990. Lyfjakostnaður vegur þyngst allra málaflokka sjúkratryggingadeildar og hefur hækkað um 19% á föstu verðlagi frá árinu 1986.

Heildarútgjöld slysatryggingadeildar námu 401 milljón króna á árinu 1990 og hafa hækkað um 44% á föstu verðlagi frá árinu 1986. Mestur hluti bótagreiðslna fer til sjómanna eða um 40% af útgjöldum.

Heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið virðist oft hafa lítið samráð við Tryggingastofnun áður en ýmsar reglugerðir koma til framkvæmda. Vegna þessa hefur Tryggingastofnun á stundum lent í erfiðleikum við að

framkvæma það sem ákveðið hefur verið í ráðuneytinu. Bæta þarf samskipti ráðuneytis og stofnunarinnar svo að ráðuneytið geti betur metið hvernig Tryggingastofnun gangi að sinna þeim verkefnum sem henni eru falin.

Samkvæmt almannatryggingalögum er hlutverk Tryggingaráðs tvíþætt. Annars vegar að hafa eftirlit með fjárhag og starfi stofnunarinnar og hins vegar ber því að skera úr ágreiningi um grundvöll, skilyrði eða upphæð bóta. Raunin hefur orðið sú, að ráðið hefur aðallega sinnt hlutverki úrskurðaraðila og reglubundnum afgreiðslum en síður sinnt því hlutverki að hafa eftirlit með rekstrinum.

Í almannatryggingalögum kemur hvergi skýrt fram hver eigi að vera tengsl heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytis og tryggingaráðs, að öðru leyti en því að ráðherra skipar formann ráðsins úr þeim fimm manna hópi sem Alþingi kys í ráðið. Þannig virðist Tryggingaráð fyrst og fremst þurfa að standa Alþingi skil gerða sinna en ekki ráðherra.

Stjórnskipulag Tryggingastofnunar hefur verið nánast óbreytt s.l. áratugi þrátt fyrir að tillögur um breytingar hafi komið fram. Ekkert opinbert eða staðfest skipurit er til af Tryggingastofnun. Helsti galli stjórnskipulags stofnunarinnar er hin víða stjórnunarspönn forstjóra. Þannig heyra nær allar einingar stofnunarinnar beint undir forstjóra og skrifstofustjóra sem er hans næsti undirmaður. Takmarkað vald er því framselt og deildastjórar hafa lítið að segja hvað varðar fjárhagsáætlanir deilda sinna.

Forstjóri stjórnar stofnuninni og ber ábyrgð á rekstri hennar gagnvart tryggingaráði og heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneyti. Eitt og annað dregur þó úr möguleikum hans að sinna hlutverki sínu á fullnægjandi hátt. Þar má nefna óhentugt og úrelt stjórnskipulag svo og ráðherraráðningu ýmissa lykilmanna stofnunarinnar. Yfirstjórn stofnunarinnar hefur ekki tekið af nægilegri festu á ýmsum vandamálum innan stofnunarinnar sem hefur á stundum truflað starfsemina. Þá virðist vera nokkur togstreita á milli deilda og starfssvið þeirra ekki vera nægilega skilgreind.

Það er álit Ríkisendurskoðunar að við núverandi aðstæður fari ekki nægjanlega vel saman vald og ábyrgð og gera verði þær skipulagsbreytingar að ábyrgð, valdsvið og boðlínur milli ráðherra, tryggingaráðs og yfirstjórnar stofnunarinnar verði skýrar.

Ríkisendurskoðun telur, að störf Tryggingastofnunar séu þess eðlis að stjórnskipan stofnunarinnar eigi að heyra undir framkvæmdavaldið. Ráðherra skipi beint formann og varaformann tryggingaráðs en Alþingi kjósi aðra ráðsmenn. Ráðherra skipi einnig forstjóra en forstjóri ráði framkvæmdastjóra sviða að fengnu samþykki tryggingaráðs.

Engin áætlana- eða hagdeild er hjá Tryggingastofnun. Fjárlagatillögur eru unnar af endurskoðunardeild án þátttöku viðkomandi deilda. Á þetta jafnt við um áætlun vegna greiðslu bóta og rekstrarkostnað viðkomandi deildar. Það er álit Ríkisendurskoðunar að þessu þurfi að breyta.

Vanáætlun á fjárlögum á raunverulegri fjárpörf Tryggingastofnunar hefur haft í för með sér verulegan vaxtakostnað fyrir stofnunina. Fjárpörfinni hefur verið mætt með sjóðsskuld við vörslusjóði. Á árinu 1989 nam fjárveiting til sjúkratrygginga á fjáráukalögum um 1.800 milljónum króna og 1.100 milljónum króna árið 1990. Svo virðist sem aukafjárveitingar stafi fyrst og fremst af vanáætlunum við fjárlagagerð auk þess sem aðhaldsaðgerðir stjórnvalda hafa ekki nema að litlu leyti náð fram að ganga. Við samanburð á heildarfjárlagatillögum Tryggingastofnunar og endanlegum reikningum stofnunarinnar kemur í ljós að áætlanir stofnunarinnar standast nokkuð vel.

Endurskoðunardeild hefur ekki sinnt því hlutverki sínu að fylgjast með starfsemi stofnunarinnar þar sem eftirlitið hefur beinst að afmörkuðum þáttum. Því hefur innra eftirlit stofnunarinnar ekki verið sem skyldi. Deildin heyrir nú undir tryggingaráð en lagt er til að hún heyri beint undir forstjóra og verði honum til aðstoðar við eftirlit og aðhald með rekstri stofnunarinnar.

Við núverandi skipulag skiptist stofnunin í fimmtán jafnsettar deildir. Ríkisendurskoðun leggur til að stofnuninni verði skipt í þrjú megin svið, þ.e. sjúkratryggingasvið, lífeyrissvið og stjórnsýslusvið. Læknadeild og endurskoðunardeild heyri beint undir forstjóra. Veigamesta breytingin felst í stofnun stjórnsýslusviðs sem tæki yfir allt það sem lýtur að fjármálum, hagsýslu, upplýsingamálum, starfsmannahaldi og þjónustu við sjóði.

## ÁGRIP AF SÖGU ALMANNATRYGGINGA

Almennum skyldutryggingum var fyrst komið á fót í Þýskalandi er þar voru sett lög um sjúkra-, slysa-, og ellitryggingar á árunum 1883 til 1889. Á næstu árum og áratugum fylgdu svo aðrar þjóðir Evrópu í kjölfarið og voru lögbundnar skyldutryggingar í einu eða öðru formi komnar á í flestum löndum álfunnar í kringum 1930.

Vissulega greindi menn mjög á um ágæti þessara almennu skyldutrygginga og hve langt ætti að ganga í þeim efnum. Árið 1926 ritaði Magnús Jónsson grein um almannatryggingar í Árbók Háskóla Ísland og sagði m.a.: "Nytsemi og nauðsyn sem víðtækastra tryggingarráðstafana fyrir þá menn í þjóðfélaginu, sem efnalega eru veikir fyrir - og engan veginn takmarkað við það, að um verkamenn, eða yfir höfuð launaða menn sje að ræða - má nú heita viðurkend um öll lönd. Nú greinir menn fremur á um það, hve langt eigi að ganga í þessu efni, hvar takmörkin skuli vera - eða hvort nokkur takmörk skuli vera."

Saga félagslegrar hjálpar er þó miklu eldri á Íslandi og þegar á þjóðveldisöld var það helsta skylda hreppanna að sinna framfærsluskyldu sinni við ómaga og þurfamenn auk bruna- og búfjártrygginga.

Þessi skipan mála hélst í aðalatriðum allt fram á síðustu áratugi 19. aldar en þá varð tvennt til að rjúfa þetta fyrirkomulag. Í fyrsta lagi fór að myndast þéttbýli við sjávarsíðuna er kallaði á annars konar fyrirkomulag félagslegra trygginga en bændasamfélagið hafði haft og í öðru lagi bárust til landsins straumar nýrra hugmynda eins og getur um hér að ofan.

Upphaf almennra trygginga á Íslandi má rekja til laga um styrktarsjóði handa alþýðufólki er samþykkt voru á Alþingi árið 1889 og urðu að lögum þann 11. júlí 1890. Lögin kváðu á um að stofnaður skyldi styrktarsjóður handa heilsubiluðu og ellihrumu alþýðufólki í sérhverju sveitarfélagi.

Fyrsta heildarlöggjöfin á sviði almannatrygginga var sett árið 1936 af stjórn Framsóknarflokks og Alþýðuflokks. Þessi lög lögðu grundvöllinn að núverandi kerfi almannatrygginga á Íslandi og Tryggingarstofnun ríkisins var stofnuð sama ár til að annast framkvæmd almannatrygginga.

Viðamiklar breytingar voru gerðar á lögum um almannatryggingar árið 1946. Í þeim lögum er talað um "félagslegt öryggi" og var fyrirmyndin rakin til tryggingalaga þeirra sem sett voru í Bandaríkjunum 1935 og tryggingalaga Nýja-Sjálands frá 1938. Að auki má nefna almannatryggingalöggjöfina sem sett var í Bretlandi á árinu 1945. Þá var tryggingalöggjöfin endurskoðuð og

breytt árið 1956. Núverandi lög eru að stofni til frá árinu 1971 með seinni tíma breytingum.



## ÞRÓUN ALMANNATRYGGINGA

Útgjöld vegna almannatrygginga auk heilsugæslu- og sjúkrahúsaþjónustu hafa um nokkurt skeið verið langstærsti kostnaðarliður ríkissjóðs. Eftirfarandi tafla sýnir hver þróunin hefur verið síðustu áratugi:

Ár	Fjöldi bótaþega	bótaþegar/ íbúafjöldi	bætur/útgj. A-hluta ríkissj.
1950	19.094	13.3%	13.7%
1960	47.228	26.6%	25.2%
1970	62.078	30.3%	26.9%
1980	34.005*	14.8%	34.6%**
1989	49.018	19.3%	36.3%

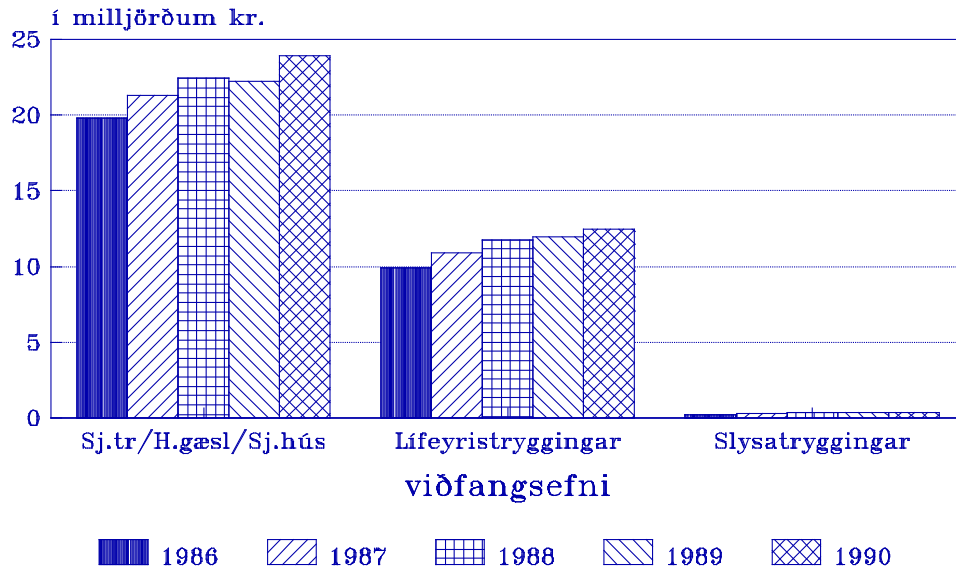
\* Fjölskyldubætur voru fluttar frá Tryggingastofnun ríkisins yfir í skattkerfið á árinu 1975. Hefur því bótaþegum fækkað verulega sbr. að þiggjendur fjölskyldubóta voru 31.980 á árinu 1970.

\*\* Sjúkrasamlagsgjald einstaklinga var felld niður á árinu 1972 og fært yfir í skattkerfið. Hafa því útgjöld ríkisins hækkað samsvarandi.

Bætur almannatrygginga skiptast í lífeyrstryggingar og sjúkra- og slysatryggingar. Hver þessara flokka skiptist síðan í nokkrar tegundir bóta. Í upphafi voru öll sjúkrahús á daggjöldum en smám saman hafa flest verið færð á föst fjárlög. Eftirfarandi tafla sýnir hver þróunin hefur verið í útgjöldum ríkisins vegna almannatrygginga auk sjúkrahúsa- og heilsugæsluþjónustu síðustu ár (verðlag 1990 í þús. kr.):

Ár	Fjöldi Greiðslur v/ bótaþega	Greiðslur v/ slysatr.sjúkratr./heilsug- og sjúkrahúspj.	Greiðslur v/ lífeyristr.
1986	42.679 9.941.000	237.323	19.916.000
1987	45.433 10.874.000	324.304	21.384.000
1988	47.822 11.780.000	355.298	22.604.000
1989	49.018 11.989.000	377.078	22.922.000
1990	49.355 12.508.000	401.194	23.991.000

# Útgjöld almannatrygginga 1986–1990



á verðlagi 1990

## Lífeyristryggingar

Lífeyristryggingar eru eingöngu í formi beinna greiðslna til einstaklinga sem uppfylla ákveðin skilyrði og flokkast þær þannig:

- Ellilífeyrir
- Sjómannalífeyrir
- Örorkulífeyrir
- Makabætur
- Barnalífeyrir
- Mæðralaun
- Fæðingarorlof
- Ekkjubætur og lífeyrir
- Aðrar bætur, s.s. bílakaupastyrkir

## Tafla 1

Þróun lífeyristryggingagreiðslna á árunum 1986 - 1990.  
Fjárhæðir í m.kr. á verðlagi ársins 1990.

Gjöld	1986	1987	1988	1989	1990	Mism. % '86-'90
Ellilífeyrir	6.647	7.190	7.685	7.697	7.881	18,6%
Sjómannalífeyrir	117	124	116	114	112	-4,3%
Örorkul. og styrkir	1.678	1.835	1.983	2.076	2.174	29,5%
Barnalífeyrir	234	243	258	264	254	8,5%
Ekkju- og ekklab.	179	178	172	161	151	-15,5%
Mæðra- og feðral.	567	652	665	663	669	18,0%
Makabætur	31	37	40	37	32	3,9%
Fæðingarorlof	489	523	783	897	1.126	130,3%
Bílakaupastyrkir	0	92	72	69	107	13,8%
Egr. ssk. v/áb.tr.	0	0	5	11	1	-416,2%
Bætur alls	9.941	10.874	11.780	11.989	12.507	25,8%

Heimild: Reikningar Tryggingastofnunar rík. árin 1986-1990.

Á tímabilinu 1986 til 1990 fjölgaði ellilífeyrisþegum um 8,8% en  
mannfjöldi í heild jókst um 4,8%.

## Tafla 2

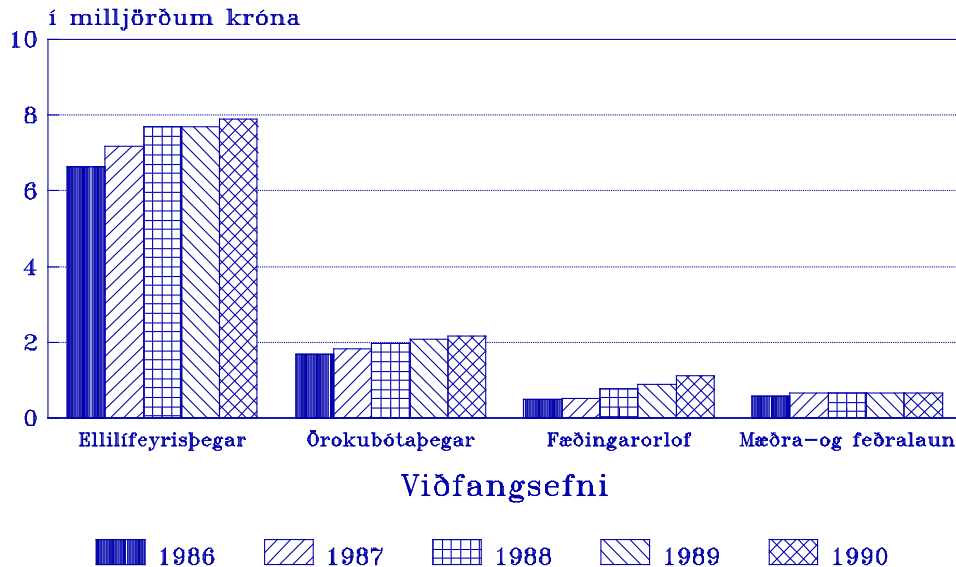
Þróun framlaga til lífeyristrygginga á árunum 1986 - 1990.  
Fjárhæðir í m.kr. á verðlagi ársins 1990.

Framlög	1986	1987	1988	1989	1990	Mism. % '86-'90
Framlög ríkissjóðs	8.308	9.462	9.595	9.724	10.164	18,3%
Iðgjöld atvinnurek.	2.038	2.137	2.553	2.609	2.647	21,9%
Framlög	10.346	11.599	12.147	12.334	12.811	19,2%

Heimild: Reikningar Tryggingastofnunar rík. árin 1986-1990.

Í árslok 1990 voru álögð og óinnheimt útgjöld um 1.100 milljónir króna  
en samsvarandi upphæð fyrir árið 1986 var 798 milljónir króna.

## Útgjöld lífeyrstrygginga 1986–1990, helstu liðir



á verðlagi 1990

Elli- og sjómannalífeyrir (ellilífeyrir sjómanna) eru stærstu bótaflokkar lífeyrstrygginga. Hefur hlutfall þessara bótaflokka verið um 67% af heildarútgjöldum lífeyrstrygginga hin síðari ár.

Lög um almannatryggingar hafa tekið miklum breytingum á undanförunum 20 árum. Mesta útgjaldaaukningin í lífeyrstryggingadeild stafar af tekjutryggingu elli- og örorkulífeyrisþega ásamt heimilisuppbót. Þá hefur aukið fæðingarorlof haft í för með sér verulega útgjaldaaukningu.

Verulegar breytingar urðu á lífeyrstryggingum við samþykkt laga nr. 67/1971 um almannatryggingar (sbr. einnig lög nr. 96/1971). Samkvæmt þessum lögum hækkuðu nánast allar bætur almannatrygginga um 20% til 40%. Voru þær breytingar helstar að þá var fyrst farið að tryggja elli- og örorkulífeyrisþegum lágmarkstekjur og að auki uppbót á elli- og örorkulífeyri ef sýnt þótti að lífeyrisþegi gat ekki komist af án hækkunar. Í upphafi voru 3/5 hlutar uppbótarinnar greiddir af Tryggingastofnun og 2/5 hlutar af sveitarsjóði.

Á árinu 1980 var samþykkt að tekjur af vöxtum, verðbótum og gengishagnaði, sem frádráttarbærar eru frá tekjum við ákvörðun tekjuskattsstofns,

skyldu ekki skerða rétt til tekjutryggingar. Sú vinnuregla hafði reyndar verið viðhöfð að tekjur af þessum toga höfðu ekki skert rétt elli-og örorkulífeyrisþega til tekjutryggingar enda vextir ekki jákvæðir á þessum árum. Það er athyglisvert að þá fyrst er vextir af sparifé verða jákvæðir er talin ástæða til að lögfasta vinnuregluna. Munu raunar arðgreiðslur einnig meðhöndlaðar á þennan hátt, þrátt fyrir að einungis sé mælt fyrir um að vextir, verðbætur og gengishagnaður skuli ekki skerða tekjutryggingu skv. 1. málsgrein 19. gr. almannatryggingalaga. Fram kemur í ársreikningi Tryggingarstofnunar 1990 að hlutfall raunverulegs ellilífeyris af öllum ellilífeyrisgreiðslum á árinu 1990 var u.þ.b. 36% en samsvarandi hlutfall var u.þ.b. 50% á árinu 1983. Þannig hefur þáttur viðbótargreiðslna stóraukist. Þá kemur fram í sama ársreikningi að hlutfall örorkulífeyris af heildar örorkugreiðslum var 29% á árinu 1990 en samsvarandi hlutfall var 34% á árinu 1983.

Með lögum nr. 59/1987 var ákveðið að fæðingarstyrkur og fæðingar-dagpeningar skyldu greiðast til móður í fjóra mánuði í stað þriggja áður. Jafnframt skyldu greiðslur vegna fæðingarorlofs auknar í fimm mánuði á árinu 1989 og sex mánuði á árinu 1990. Samkvæmt ársreikningum Tryggingastofnunar 1990 var fæðingarorlof þriðji stærsti útgjaldaliðurinn í lífeyrisdeild næst á eftir ellilífeyri og örorkulífeyri og örorkustyrk. Hafði þá kostnaður vegna þessa málaflokks aukist um 130% á föstu verðlagi frá árinu 1986.

## Tafla 3

Ýmsar greiðslur skv. 19. gr. atl. árin 1986 og 1990  
Fjárhæðir í þús. króna á verðlagi ársins 1990

1986	Elli- lífeyr.	Sjóm. lífeyr.	Örorku- lífeyr.
Uppbót	566.460	688	93.703
Heimilisuppbót	276.937	953	53.655
Bensínstyrkur	36.140	826	32.139
Alls	879.537	2.467	179.497
Fjöldi bótaþega	20.080	622	3.617
1990	Elli- lífeyr.	Sjóm. lífeyr.	Örorku- lífeyr.
Uppbót	714.722	1.084	151.765
Heimilisuppbót	481.123	2.382	104.588
Bensínstyrkur	68.118	967	51.962
Sérstök heimilisuppbót	67.839	490	32.590
Alls	1.331.802	4.923	340.905
Fjöldi bótaþega	21.840	622	4.646
Hækkun bóta alls	51,4%	99,6%	89,9%
Hækkun án sérst. heim.uppb.	43,7%	79,7%	71,8%
Fjölgun bótaþega	8,8%	0,0%	28,4%

Heimild: Reikningar Tryggingast. rík árin 1986 og 1990 og endurskoðunardeild Tryggingastofnunar.

Í 19. gr. almannatryggingalaganna koma fram ýmsar viðbótargreiðslur sem elli og örorkulífeyrisþegar eiga rétt á. Ýmsir bótaflokkar samkvæmt þessari grein hafa hækkað á undanförunum árum langt umfram það sem hægt er að skýra með fjölgun bótaþega. Annarsvegar er um að ræða heimilisuppbót og sérstaka heimilisuppbót sem miðast við tekjur og heimilisaðstæður og hinsvegar svokallaðar heimildabætur sem Tryggingastofnun getur greitt ef talið er að viðkomandi komist illa af án viðbótargreiðslna. Til þessara bóta teljast m.a. uppbót á lífeyri og bensínstyrkur. Þannig virðast bætur sem fáir nutu áður hafa nálgast það að verða hluti af almennum bótagreiðslum.

Eins og kemur fram í töflu 3 hafa þessar bótagreiðslur í sumum tilfellum allt að tvöfaldast að raungildi frá árinu 1986. Þessi kostnaðaraukning hefur orðið án þess að til hafi komið lagabreytingar og byggist hækkunin því annaðhvort á meiri ásókn í viðkomandi bætur eða rýmri túlkun á bótarétti. Í kjölfar kjarasamninga á árinu 1987 var í reglugerð nr. 392/1987

um hækkun bóta almannatrygginga í fyrsta sinn kveðið á um sérstaka heimilisuppbót. Bótaflokkur þessi byggir á rýmri túlkun á heimildum 19. gr. en áður hafði tíðkast.

Nokkuð er um það að niðurfelling á gjöldum til ýmissa opinberra stofnana fylgi bótaflokkum hjá Tryggingastofnun. Þessu fylgir í mörgum tilfellum mikil vinna fyrir starfsfólk stofnunarinnar. Sem dæmi má nefna að þeir bótaþegar sem fá svokallaða uppbót sem veitt er t.d. vegna mikils lyfjakostnaðar, eiga jafnframt rétt á niðurfellingu á afnotagjaldi útvarps og sjónvarps. Ákvörðun um niðurfellingu á þessum gjöldum er að finna í útvarpslögum og reglugerð þar að lútandi og ber Tryggingastofnun skylda til að láta þessar upplýsingar í té svo Ríkisútvarpið geti uppfyllt þau ákvæði laga og reglugerðar sem hér að lúta.

## Sjúkratryggingar

Hlutverk sjúkratrygginga er fyrst og fremst að tryggja einstaklingum sjúkráþjónustu m.a. sjúkrahúsvist, lækniþjónustu og lyf auk hjálpartækja o.þ.h..

Tafla 4

Þróun sjúkratryggingagreiðslna á árunum 1986 - 1990.  
Fjárhæðir í m.kr. á verðlagi ársins 1990.

Tegund sjúkratrygginga	1986	1987	1988	1989	1990	Mism.% '86-'90
Hjálpartæki	265	375	376	444	598	125,7%
Almannatryggingar 39 gr.	156	170	427	333	274	75,5%
Siglinganefndarmál	121	80	142	162	150	23,8%
Samtals	542	625	945	939	1.022	88,5%
Læknakostnaður	1.068	1.196	1.248	1.163	1.237	15,8%
Tannlæknakostnaður 1)	435	504	557	622	935	114,7%
Sjúkrakostnaður	483	555	565	655	815	68,8%
Ýmissjúkrahúskostnaður	224	237	272	304	405	80,9%
Sjúkrakostnaður, erl.	82	75	62	73	37	-54,9%
Lyfjakostnaður	2.188	1.957	2.042	2.408	2.600	18,9%
Sjúkradagpeningar	249	242	228	234	186	-25,2%
Heilsugæsla v/rannsókna	23	27	32	39	46	103,6%
Ferðakostnaður sjúklinga	109	108	116	135	135	24,0%
Heimaþjónusta aldraðra	111	122	139	151	31	-72,1%
Annað	0	0	0	0	57	--
Samtals	4.971	5.023	5.263	5.784	6.484	30,4%
Vistgjöld, sjúkra. stofn.	2.857	2.436	2.240	2.201	2.295	-19,7%
Daggjöld	3.771	1.016	912	596	0	--
Samtals	6.628	3.452	3.153	2.797	2.295	--
Kostnaður TR alls	12.141	9.100	9.360	9.520	9.801	-19,3%
Sjúkra st. sem fóru á föst fjárlög 1986 og síðar. 2)	355	4.296	4.821	5.311	5.364	--
Kostnaður alls	12.496	13.396	14.181	14.831	15.165	21,4%

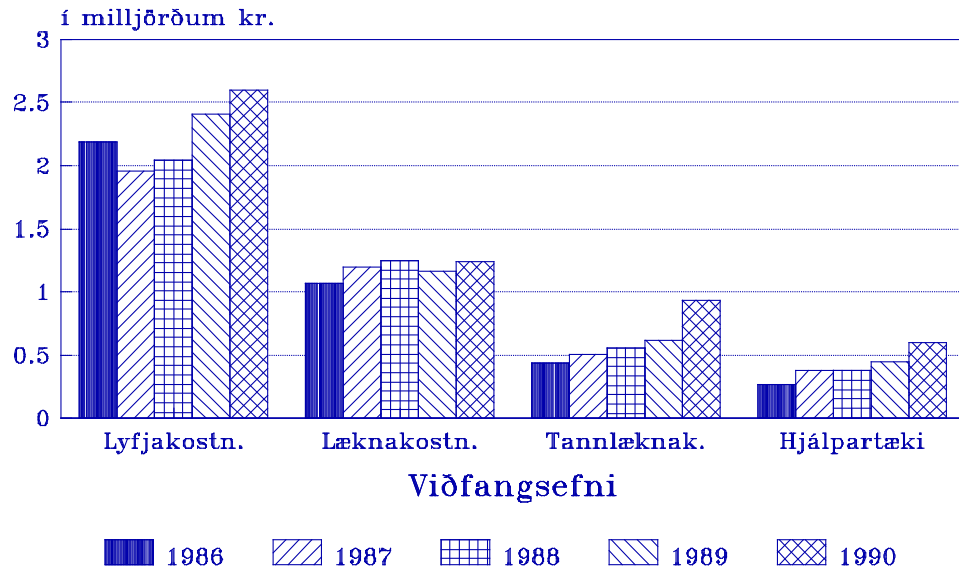
1) Hækkun tannlæknakostnaðar á milli árunna 1989 og 1990 stafar meðal annars af yfirtöku T.R. á sjúkrasamlögum. T.R. á endurkröfu á hendur sveitarfélaga á hluta þessa kostnaðar.

2) Haft með til að gera tölur samanburðarhæfar.

Heimild: Reikningar Tryggingastofnunar ríkisins árin 1986-1990



## Útgjöld sjúkratrygginga 1986–1990, helstu liðir án sj.húsa



Á verðlagi 1990

Sjúkratryggingar eru nú eingöngu fjármagnaðar af ríkissjóði en fram til ársins 1990 greiddu sveitarsjóðir u.þ.b. 15% af kostnaði við þær.

## Tafla 5

Þróun framlaga til sjúkratrygginga á árunum 1986 - 1990  
Fjárhæðir í m.kr. á verðlagi ársins 1990.

	1986	1987	1988	1989	Mism % 1990
Framlög '86-'90					
Framlag ríkissjóðs -2,3%	10.034	7.076	7.551	8.584	9.808
Framlög sveitarfél. 0,0%	1.660	1.725	1.791	2.012	0
Aðrar tekjur 9880,5%	2	2	1	3	205
Framlög alls -14,4%	11.695	8.802	9.343	10.600	10.013

Heimild: Reikningar Tryggingastofnunar ríkisins árin 1986-1990.

Kostnaður vegna sjúkrastofnana var áður fyrr langstærsti útgjaldaliður sjúkratrygginga. Smám saman hefur verulegur hluti sjúkrastofnana verið fluttur á föst fjárlög.

Hin síðari ár hefur lyfjakostnaður smám saman orðið stærsti útgjaldaliðurinn. Þannig var lyfjakostnaður 2.600 milljónir króna á árinu 1990 en 2.188 milljónir króna árið 1986. Hefur því lyfjakostnaður hækkað um 19% að raungildi á þessu árabili. Aðrir stórir útgjaldaliðir eru vistgjöld á langlegustofnunum, lækna- og tannlækna-kostnaður, sjúkrahúsakostnaður innanlands og hjálpartæki.

Af stærri kostnaðarliðum sjúkratryggingadeildar hefur tannlækna-kostnaður (sjá skýringar í töflu 4) og kostnaður vegna hjálpartækja aukist hlutfallslega mest frá árinu 1986.

Þátttaka hins opinbera í kostnaði við tannlækningaþjónustu hófst með samþykkt laga nr. 62/1974. Um var að ræða tannlæknaþjónustu sem veitt var á heilsugæslustöðvum, hjá skólatannlæknum eða á stofum tannlækna sem gert höfðu samning við Tryggingastofnun. Náði samþykktin til barna 3 til 16 ára, ellilífeyrisþega, öryrkja og vanfærra kvenna. Fyrir aldurshópin 6 til 15 ára var allur kostnaður greiddur. Kostnaður var einnig greiddur að fullu fyrir aðra hópa sem samþykktin náði til með þeirri undantekningu að gullfyllingar, krónu- og brúargerðir voru ekki greiddar. Smám saman hafa

verið gerðar breytingar á þessum lögum þannig að dregið hefur verið úr hlutdeild Tryggingarstofnunar ekki síst við tannréttingar. Engu að síður hefur kostnaður við tannlækningar aukist verulega og var hækkunin milli ára 1986 og 1989 um 43% á föstu verðlagi. Kostnaðartölur fyrir árið 1990 eru ekki sambærilegar vegna yfirtöku Tryggingastofnunar ríkisins á verkefnum sjúkrasamlaga.

Af einstökum kostnaðarliðum sjúkratrygginga hefur kostnaður vegna hjálpartækja vaxið mest. Nam hækkunin 126% milli ára 1986 - 1990 á föstu verðlagi. Á árinu 1990 nam kostnaður vegna hjálpartækja 6% af heildarkostnaði sjúkratryggingadeildar en var tæplega 2% á árinu 1984.

Athygli vekur hve vaxtakostnaður vegna sjúkratrygginga er hár. Skv. ársreikningum Tryggingastofnunar 1986 - 1990 er þróunin eftirfarandi (á verðlagi hvers árs í þús. króna):

	1986	1987	1988	1989	1990
Vaxtatekjur	820	0	3.221	2.338	11.792
Vaxtagjöld		30.856	172.273	150.277	0

Vaxtagjöldin virðast að mestum hluta vera vegna sjóðskuldar sjúkratryggingadeildar við vörslusjóði sem skapast a.m.k. að hluta til vegna vanáætlunar á fjárförf deildarinnar við fjárlagagerð. Er það ekki fyrr en í fjárlögum 1989 sem áætlað er sérstaklega fyrir þessum útgjaldalið.

## Slysatryggingar

Slysatryggingar greiðast samkvæmt ákveðnum skilyrðum þeim einstaklingum sem verða fyrir slysum, ýmist í formi beinna greiðslna til sjúklingsins eða í formi samneysluútgjalda. Greiðslurnar flokkast þannig:

Sjúkrahjálp  
Dagpeningar  
Örorkubætur  
Dánarbætur

## Tafla 6

Þróun slysatryggingagreiðslna á árunum 1986 - 1990.  
Fjárhæðir í þ.kr. á verðlagi ársins 1990.

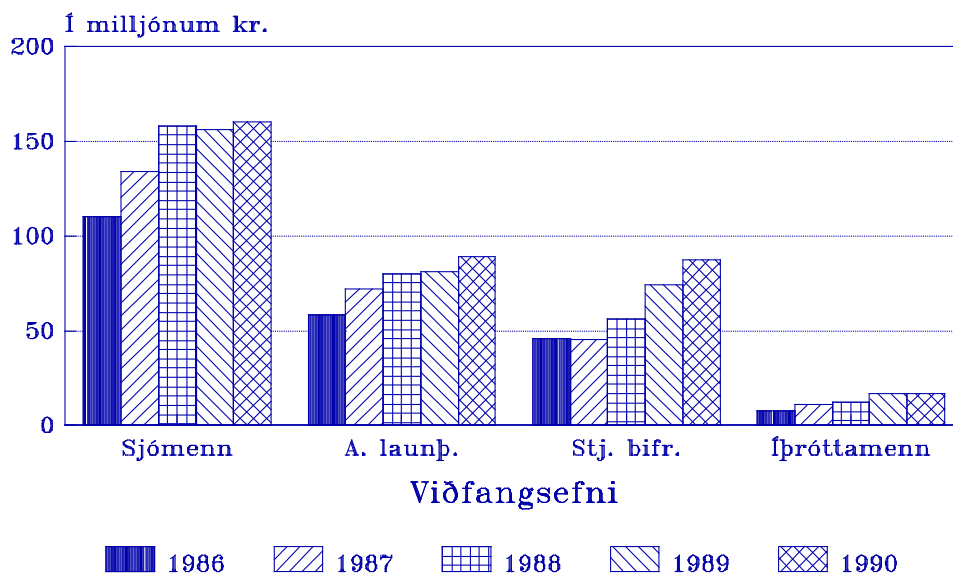
Tegund slysatrygging	1986	1987	1988	1989	1990	Mism. % '86-'90
Atvinnurekendur	5.634	8.662	6.757	9.491	8.281	47,0%

Stjórnendur bifr.	45.669	45.360	55.706	73.661	86.875	90,2%
Stjórn. ann. ökut.	2.746	4.497	3.625	3.493	5.102	85,8%
Íþróttamenn	7.542	11.068	12.195	16.779	16.640	120,6%
Launþegar, sjómenn	109.844	133.956	157.993	156.213	160.117	45,8%
Launþegar, aðrir	58.375	71.542	79.503	81.407	89.031	52,5%
Heimilistrygging	2.553	2.177	1.665	3.130	3.830	50,0%
Björgunarmenn	2.635	2.242	3.238	1.999	2.534	-3,8%
Nemendur við iðnnám	0	40	25	148	0	0,0%
Íþróttamenn frá '78	0	16	0	0	0	0,0%
Launþ. sjóm. frá '78	15.142	12.704	9.359	6.370	5.446	-64,0%
Launþ. aðrir frá '78	12.620	10.785	10.227	7.591	6.672	-47,1%
Útg.m. sem skipverja	497	176	74	39	1.237	148,9%
Bænd., makar og börn	15.066	17.296	14.932	15.830	14.116	-6,3%
Lausavinna	0	0	0	928	1.163	0,0%
Bætur, ósundurliðað	0	3.784	0	0	0	0,0%
Sjúklingatryggingar	0	0	0	0	150	0,0%
<b>Bætur alls</b>	<b>278.323</b>	<b>324.304</b>	<b>355.298</b>	<b>377.078</b>	<b>401.194</b>	<b>44,1%</b>

Heimild: Reikningar Tryggingastofnunar ríkisins árin 1986-1990.

Slysatryggingar voru fjármagnaðar af atvinnurekendum með greiðslu iðgjalda sem var ákveðið hlutfall af öllum launum og hlunnindum og var hlutfallið það sama fyrir allar atvinnugreinar þrátt fyrir mismikla áhættu í starfi. Að auki greiddu eigendur ökutækja og afltækja fast gjald. Tryggingaiðgjald samkvæmt lögum nr. 113/1990 leysti m.a. slysatryggingaiðgjald atvinnurekenda og lífeyristryggingaiðgjald skv. almannatryggingalögum af hólmi frá og með 1. janúar 1991.

## Útgjöld slysáttrygginga 1986–1990, helstu liðir



á verðlagi 1990

### Tafla 7

Þróun framlaga til slysáttrygginga á árunum 1986 - 1990  
Fjárhæðir í þ.kr. á verðlagi ársins 1990.

Framlög	1986	1987	1988	1989	1990	Mism. % '86-'90
Iðgjöld <sup>1)2)</sup>	327.981	377.239	387.088	408.745	443.000	35,1%
Endurkröfur <sup>3)</sup>	7.974	10.346	10.004	7.421	408	-94,9%
Framlög alls	335.954	387.585	397.092	416.167	443.408	32,0%

- 1) Iðgjöld eigenda ökutækja eru innifalin í almennum iðgjöldum.
- 2) Álögð og óinnheimt iðgjöld atvinnurekenda námu 218 milljónum króna á árinu 1990 en sambærileg upphæð fyrir árið 1986 var 110 milljónir króna.
- 3) Lækkun á árunum 1989 og 1990 var vegna ágreinings Tryggingastofnunar ríkisins og tryggingafélaganna um uppgjör.

Bætur slysáttrygginga voru 401 milljón króna árið 1990. Helstu þiggjendur bóta voru sjómenn og fóru 40% bótagreiðslna til þeirra. Næstir komu launþegar, aðrir en sjómenn, og stjórnendur ökutækja með u.þ.b. 22% hvor hópur. Sá flokkur bótaþega sem mest aukning hefur verið hjá frá árinu 1986 eru íþróttamenn eða um 120% á föstu verðlagi. Árið 1990 fóru 4% bótagreiðslna til þessa hóps en engar iðgjaldagreiðslur eru inntar af hendi

vegna íþróttamanna. Löggjaldagreiðslur vegna bótaþega er því ekki í fullu samræmi við útgjöld tengd þeim.

## STJÓRNSÝSLULEG STADA TRYGGINGASTOFNUNAR RÍKISINS

### Samskipti Tryggingastofnunar og heilbrigðisráðuneytis

Í 2. grein almannatryggingalaga er m.a. kveðið á um að Heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið hafi yfirumsjón með allri starfsemi Tryggingastofnunar ríkisins. Þegar 3. gr. laganna varðandi skipun í æðstu störf við stofnunina sleppir, virðast afskipti ráðuneytisins af Tryggingastofnun nær eingöngu hafa falist í setningu reglugerða um bótafjárhæðir og greiðslu lækna- og lyfjakostnaðar. Verkefnum eins og stefnumörkun og eftirliti virðist ekki hafa verið sinnt að ráði.

Í 3. gr. atl. segir svo m.a.:

"Ráðherra skipar forstjóra Tryggingastofnunar ríkisins, að fengnum tillögum tryggingaráðs. Ráðherra skipar og skrifstofustjóra, tryggingafræðing, tryggingayfirlækni, aðalgjaldkera og deildarstjóra, að fengnum tillögum forstjóra og tryggingaráðs, og tryggingalækni, að fengnum tillögum forstjóra, tryggingaráðs og tryggingayfirlæknis."

Ennfremur skipar ráðherra formann og varaformann tryggingaráðs. Allmörg dæmi eru um að ráðherra hafi skipað annan umsækjanda en þann sem meirihluti tryggingaráðs hefur mælt með og komið hefur fyrir að skipaður hafi verið umsækjandi sem ekkert atkvæði hefur hlotið í tryggingaráði.

Fram kom í viðtölum að efla þyrfti samráð ráðuneytis og Tryggingastofnunar frá því sem nú er áður en ýmsar reglugerðir koma til framkvæmda. Hefur Tryggingastofnun oft lent í erfiðleikum við að framkvæma það sem ákveðið hafi verið í ráðuneytinu enda fyrirvari oft lítill. Sem dæmi má nefna útgáfu lyfjaskírteina, uppbót vegna tekjutryggingar, ríkisábyrgð á launum, bestukaupalista og skiptingu tannlæknakostnaðar barna við sameiningu Tryggingarstofnunar og sjúkrasamlaga.

Bæta þarf samskipti ráðuneytis og stofnunarinnar þannig að ráðuneytið geti metið á raunhæfan hátt hvernig stofnuninni gangi að sinna þeim verkefnum, sem henni eru falin. Þá þarf að tryggja að upplýsingar frá Tryggingarstofnun berist ráðuneytinu og séu í því formi að það geti gert sér fullnægjandi grein fyrir stöðu mála.

### Tryggingaráð

Í 5. gr. almannatryggingalaga segir:

„Sameinað Alþingi kýs á fyrsta þingi eftir hverjar almennar alþingiskosningar fimm menn í tryggingaráð og aðra fimm til vara. Ráðherra skipar formann og varaformann tryggingaráðs úr hópi hinna kjörnu aðalmanna.“

Samkvæmt 6. og 7. grein almannatryggingalaga er hlutverk tryggingaráðs tvíþætt. Annars vegar ber því að hafa eftirlit með fjárhag og starfi stofnunarinnar og hins vegar ber því að skera úr ágreiningi um grundvöll, skilyrði eða upphæðir bóta. 6. gr. laganna hljóðar svo:

"Tryggingaráð skal hafa eftirlit með fjárhag, rekstri og starfsemi Tryggingastofnunar ríkisins og gæta þess, að hún starfi í samræmi við lög og reglugerðir á hverjum tíma. Skal endurskoðunardeild starfa við stofnunina undir eftirliti þess."

Í 7. grein laganna segir:

"Rísi ágreiningur um grundvöll, skilyrði eða upphæð bóta leggur tryggingaráð úrskurð á málið. Komi ágreiningur fyrir tryggingaráð til úrskurðar og úrlausn hans er að einhverju leyti eða öllu háð læknisfræðilegu, lögfræðilegu eða félagsfræðilegu mati er tryggingaráði hverju sinni heimilt að kveða sér til ráðuneytis einn til þrjá menn sem hafa sérþekkingu á hlutaðeigandi sviði."

Raunin hefur orðið sú, að tryggingaráð hefur aðallega sinnt hlutverki úrskurðaraðila og reglubundnum afgreiðslum. Reglubundnar afgreiðslur mætti eins fela starfsmönnum stofnunarinnar. Ráðið hefur síður sinnt því hlutverki sínu að hafa eftirlit með rekstrinum, þrátt fyrir að endurskoðunardeild stofnunarinnar starfi beint undir tryggingaráði. Ástæður þessa virðast aðallega tvær. Í fyrsta lagi virðist ráðið ekki hafa lagt sig nægilega eftir því að taka á meginatriðunum í rekstri stofnunarinnar. Í öðru lagi virðist yfirstjórn ekki hafa lagt tryggingaráði í hendur þær upplýsingar sem nauðsynlegar eru til að ráðið geti sinnt eftirlits- og aðhaldshlutverki sínu.

Hvergi kemur skýrt fram í lögnum hver tengsl tryggingaráðs og ráðuneytisins eigi að vera, að öðru leyti en því að ráðherra skipar formann ráðsins úr þeim fimm manna hópi sem Alþingi hefur kosið í ráðið. Tryggingaráð virðist þannig fyrst og fremst þurfa að standa Alþingi skil gerða sinna og ákvarðana en ekki ráðherra.

## Yfirstjórn



Forstjóri stjórnar stofnuninni og ber ábyrgð á rekstri hennar gagnvart tryggingaráði annars vegar og ráðuneyti hins vegar. Einkum er það óhentugt og úrelt stjórnskipulag sem dregur úr möguleikum hans til að sinna þessu á fullnægjandi hátt við núverandi aðstæður. Þá er þess að geta að ýmsir lykilmenn stofnunarinnar eru ráðherraráðnir. Vald forstjóra hefur í sumum tilfellum brotnað á þessum mönnum þar sem þeir telja forstjóra ekki hafa yfir sér að segja að öllu leyti. Einnig hefur ráðherraráðning það í för með sér að ekki er hægt að draga forstjóra að fullu til ábyrgðar auk þess sem hann getur skotið sér undan ákvarðanatöku.

Yfirstjórn hefur ekki tekið af nægilegri festu á ýmsum stjórnunarlegum og samskiptalegum vandamálum innan stofnunarinnar sem hefur á stundum valdið truflun á starfsemi. Þannig hefur óskýr verkaskipting leitt af sér togstreitu milli deilda.

### **Breytt stjórnarsýsluleg staða Tryggingastofnunar**

Hér að framan hefur verið minnst á það að ekki komi nægjanlega skýrt fram í almannatryggingalögum hver sé stjórnarsýsluleg staða Tryggingastofnunar. Þrátt fyrir skýr ákvæði 2. gr. laganna að ráðuneytið sé æðsta yfirvald stofnunarinnar er dregið mikið úr þessum völdum í öðrum greinum laganna. Tryggingaráð er gert all sjálfstætt um veigamikla þætti í starfsemi stofnunarinnar. Ráðið á að hafa eftirlit með fjárhag, rekstri og starfsemi stofnunarinnar og gæta þess að hún starfi í samræmi við lög og reglugerðir á hverjum tíma. Undir tryggingaráð heyrir samkvæmt lögum sérstök endurskoðunardeild sem fylgjast á með starfsemi stofnunarinnar. Eðlilegra væri að forstjóri væri yfirmaður allra deilda og þá ekki síst þeirrar sem sér um eftirlit með rekstri hennar. Í 4. gr. laganna er kveðið á um að forstjóri annist stjórn stofnunarinnar.

Það er álit Ríkisendurskoðunar að við núverandi aðstæður fari ekki saman vald og ábyrgð sem er skilyrði fyrir árangursríkri og skilvirkri stjórnun. Skipulagsbreytingar er fela í sér að ábyrgð, valdsvið og boðlínur milli ráðherra, tryggingaráðs og yfirstjórnar Tryggingastofnunar verði skýrar eru nauðsynlegar.

Eins og segir hér að framan kemur það ekki skýrt fram í lögum hver tengsl ráðherra og tryggingaráðs eigi að vera. Tryggingaráð er kosið af Alþingi og hefur nefndarmönnum a.m.k. á stundum verið gjarnt að líta á Alþingi sem sinn yfirboðara.

Ráðuneytið fer með framkvæmdavaldið varðandi heilbrigðis- og tryggingamál og er því vandséð hvers vegna skilja eigi undan með lögum beina stjórn ráðuneytisins á jafn mikilvægri stofnun sem Tryggingastofnun.

Ríkisendurskoðun telur að störf Tryggingastofnunar séu þess eðlis að stjórnskipan stofnunarinnar geti fallið beint undir framkvæmdavaldið og telur þá skipan ákjósanlega. Með þeirri skipan yrði fjárhagsleg, rekstrarleg og lagaleg ábyrgð á einni hendi.

Ríkisendurskoðun telur skynsamlegt að ráðherra skipi beint formann og varaformann tryggingaráðs en Alþingi kjósi aðra ráðsmenn. Þá ætti að skilgreina verksvið tryggingaráðs betur. Lagt er til að frá tryggingaráði verði færðar reglubundnar afgreiðslur mála, svo sem bílalán o.fl. og því falið að sinna eingöngu þeim málefnum sem kveðið er á um í 6. og 7. gr. laganna þ.e. að hafa eftirlit með fjárhag, rekstri og starfsemi Tryggingastofnunar annars vegar og hins vegar að vera úrskurðaraðili rísi ágreiningur um grundvöll, skilyrði eða upphæð bóta. Úrskurðir yrðu að vera studdir rökum svo þeir hafi fordæmisgildi fyrir starfsfólk Tryggingastofnunar en á því virðist enn vera nokkur misbrestur, þó ástand þessara mála hafi batnað á undanförnum árum.

Það er álit Ríkisendurskoðunar að valdsvið ráðherra eigi að vera ótvírætt enda þótt löggjafarvaldið kjósi menn í tryggingaráð. Ráðherra skipi forstjóra til ákveðins tíma t.d. 6 ára í senn. Næstu undirmenn forstjóra þ.e. framkvæmdastjórar sviða skulu vera ráðnir af forstjóra með samþykki tryggingaráðs. Forstjóri ráði einn aðra starfsmenn stofnunarinnar.

Á öðrum málefnum Tryggingastofnunar beri forstjóri ábyrgð gagnvart tryggingaráði og tryggingaráð síðan ábyrgð gagnvart ráðherra.

## INNRA SKIPULAG TRYGGINGASTOFNUNAR

Samkvæmt 1. gr. laga um almannatryggingar nr. 67/1981 og með síðari breytingum teljast almannatryggingar vera:

- ◆ Lífeyristryggingar
- ◆ Slysatryggingar
- ◆ Sjúkratryggingar

Um deildaskiptingu Tryggingastofnunar ríkisins segir í 2. gr. laga um almannatryggingar:

"Tryggingastofnun ríkisins annast lífeyristryggingar, slysatryggingar og sjúkratryggingar."

Ennfremur segir í lögunum:

"Hver grein trygginganna, sbr. 1. gr., er sjálfstæð deild í Tryggingastofnuninni og hefur þar sérstakan fjárhag. Engin deildanna ber ábyrgð á skuldbindingum annarrar. Að öðru leyti er forstjóra heimilt að fengnu samþykki tryggingaráðs og ráðherra, að skipa starfsemi stofnunarinnar í deildir eftir því sem henta þykir."

Auk þessara þriggja aðaldeilda ber samkvæmt 6. og 80 gr. laganna að starfrækja endurskoðunardeild og félags- og upplýsingadeild. Þá er og gert ráð fyrir stöðu tryggingayfirlæknis, tryggingafræðings og aðalgjaldkera, sbr. 3. gr. laganna og tryggingatannlæknis, sbr. 44. gr. laganna.

Starfsemi Tryggingastofnunar fer að mestu leyti fram í aðalskrifstofu stofnunarinnar að Laugavegi 114 og 116. Hluti starfseminnar fer fram í Tryggvagötu 28 og í húsnæði Hjálpartækjamiðstöðvar á Smiðjuvegi 28, Kópavogi.

Stjórnskipulag Tryggingastofnunar hefur verið nánast óbreytt s.l. áratugi. Í skýrslu Hagvangs frá 1973 er fjallað um stjórnskipulag stofnunarinnar og segir þar orðrétt:

"Það atriði, sem vekur hvað fyrst athygli við skoðun skipuritsins er stjórnspönn forstjóra, þ.e. þess fjölda undirmanna (15), sem forstjóri hefur undir sinni stjórn. Hver þessara undirmanna hefur sitt afmarkaða valdsvið. Uppbygging skipulags stofnunarinnar hlýtur því að gera mjög miklar kröfur til forstjóra um yfirsýn, ef stofnunin á að láta að stjórn, svo vel sé. Forstjóri hefur að vísu sér til aðstoðar skrifstofustjóra, sem gegnir hlutverki aðstoðarforstjóra að hluta og mun þessi þáttur skipulagsins mjög algengur innan

ríkiskerfisins. Skrifstofustjóri stofnunarinnar hefur ekki beint vald yfir nema einni meiri háttar deild og auk þess tveim smádeildum. Deildarstjórar fara því beint til forstjóra með sín mál, utan í forföllum hans, en þá leita þeir yfirleitt til skrifstofustjóra. Ástæða er til þess að benda á, að þau mál, sem Tryggingastofnun ríkisins fjallar um vega mjög þungt í ríkisútgjöldum (25-30%) auk umfangsmikilla verðbréfavíðskipta. Telja verður því æskilegt, að þannig sé búið að forstjóra Tryggingarstofnunar og öðrum stjórnendum stofnunarinnar, að gerlegt sé að stjórna stofnuninni á viðunandi hátt."

Nefnd er skilaði greinargerð um endurskoðun á fjármögnunar- og stjórnunarkerfi sjúkrahúsa, á fyrirkomulagi tryggingarumboða og á deildaskipan í Tryggingarstofnun ríkisins frá árinu 1983 kemst að mjög svipuðum niðurstöðum og skýrsla Hagvangs 10 árum áður. Þar segir m.a.:

"a) Yfirstjórn stofnunarinnar er of faliðuð og stjórnspönn forstjóra og skrifstofustjóra alltof umfangsmikil. Þeir eru eingöngu tveir, en annað starfsfólk, að deildarstjórum meðtöldum, er u.þ.b. 107. Deildir stofnunarinnar eru 13 talsins. Augljóst er því að samhæfing stefnu-miða, starfshátta, verklags og afgreiðslu er yfirmáta erfið og alls ekki á færi tveggja manna."

Í raun má segja að stjórnskipulag Tryggingastofnunar sé enn með sama sniði og hér er lýst að ofan en að sama skapi hefur umfang stofnunarinnar aukist. Árið 1990 voru útgjöld stofnunarinnar og sjúkrahúsa sem nú eru á föstum fjárlögum rúmlega 36% af útgjöldum A-hluta ríkissjóðs. Þá hefur starfsmönnum Tryggingarstofnunar fjölgað og voru þeir um 170 á árinu 1990.

Ekkert opinbert eða staðfest skipurit er til af Tryggingastofnun, en því stjórnskipulagi sem ríkir hjá stofnuninni hefur verið lýst með meðfylgjandi skipuriti (sjá fylgiskjal 1). Eins og segir hér að ofan hefur þetta skipurit marga galla og þann helstan, hversu víð stjórnunarspönn forstjóra er. Stjórnskipulagið er mjög flatt og heyra nær allar einingar stofnunarinnar beint undir forstjóra og skrifstofustjóra sem er næsti undirmaður hans. Þannig er lítið vald framselt og hafa deildarstjórar t.d. lítið að segja varðandi fjárhagsáætlanir. Þeir sjóðir sem Tryggingastofnun annast reikningshald og daglega afgreiðslu fyrir eru settir jafnhliða aðaldeildum stofnunarinnar í skipuritinu. Þetta virðist óeðlilegt í ljósi þess að sjóðirnir hafa sérstakar stjórnir og samband þeirra við stofnunina í raun ekki annað en að kaupa af henni ákveðna þjónustu.

Eins og áður segir er starfsemi Tryggingastofnunar skipt í þrjár megin deildir skv. lögum, þ.e. lífeyrisdeild, sjúkratryggingadeild og slysatryggingadeild. Þá er kveðið á um endurskoðunardeild, deild er annist velferðarmál aldraðra og annarra bótaþega (félagsmála- og upplýsingadeild), störf

tryggingayfirlæknis (læknadeild) og tryggingayfirtannlæknis svo og stöður aðaljaldkera og tryggingafræðings.

Nokkur togstreita er á milli deilda og starfsvið þeirra ekki nægjanlega skilgreint, t.d. eru mörk á milli læknadeildar og sjúkra- og slysatryggingadeilda mjög óljós. Ýmis vandamál hafa komið upp vegna þessa.

Samskipti yfirstjórnar og deildarstjóra virðast vera lítil og það sama á við um samskipti deildarstjóra sín á milli. Svokallaðir framkvæmdanefndarfundir eru haldnir hálfsmánaðarlega. Þessum fundum var komið á af forstjóra og er þeim ætlað að undirbúa fundi og afgreiðslur tryggingaráðs. Framkvæmdanefndarfundina sitja forstjóri, skrifstofustjóri og deildarstjórar fyrrgreindra deilda. Við lestur fundargerða nefndarinnar virðist þessi vettvangur ekki vera notaður til að samræma og samhæfa störf deilda Tryggingastofnunar svo nokkru nemi.

Í raun má segja, að með núverandi fyrirkomulagi nái Tryggingastofnun að sinna aðalstarfi sínu, þ.e. afgreiðslu bóta, en aðrir þættir hafa setið á hakanum. Þar er um að ræða öfluga áætlanagerð, hagsýslu ýmiskonar og hinn faglega þátt sem lýtur að tryggingamálum.

Auk ofangreindra deilda, sem kveðið er á um í lögum, eru eftirtaldar deildir innan Tryggingastofnunar:

Innheimtu- og lánadeild  
Bókhald  
Afgreiðsludeildir I og II

Þar fyrir utan sér stofnunin um afgreiðslu fyrir eftirtalda sjóði:

Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins  
Lífeyrissjóð ráðherra  
Lífeyrissjóð alþingismanna  
Lífeyrissjóð hjúkrunarkvenna  
Lífeyrissjóð ljósmæðra  
Lífeyrissjóð sjómanna  
Atvinnuleysistryggingasjóð  
Umsjónarnefnd eftirlauna  
Ríkisábyrgð á launum  
Erfðafjárjóð  
Framkvæmdasjóð aldraðra

Flestir sjóðanna hafa sjálfstæðar stjórnir og er forsvarsmönnum þeirra gjarnt, a.m.k. á stundum, að líta á þessar stjórnir sem sitt æðsta yfirvald, en ekki forstjóra Tryggingastofnunar. Núverandi fyrirkomulag skapar stjórnunarlega óvissu innan stofnunarinnar. Taka þarf því skýra afstöðu til þess hvort og hvaða sjóðir eigi að falla undir starfsemi stofnunarinnar og með hvaða stjórnskipulegum hætti.

Það er álit Ríkisendurskoðunar að koma þurfi á nýju stjórnskipulagi hjá Tryggingastofnun. Í stað 15 deilda komi þrjú aðalsvið þ.e. lífeyrissvið, sjúkratryggingasvið og stjórnsýslusvið. Öll starfsemi Tryggingastofnunar að undaskilinni núverandi lækna- og endurskoðunardeild falli undir þessi þrjú svið. Læknadeild og endurskoðunardeild verði stoðdeildir sem heyri beint undir forstjóra. Á bls. 81 er fjallað nánar um þetta stjórnskipulag.

## LÍFEYRISDEILD

### Stjórnskipulag

Í 2. grein laga nr. 67/1971 um almannatryggingar segir að lífeyrisdeild sé sjálfstæð deild í Tryggingastofnun ríkisins og hafi þar sjálfstæðan fjárhag. Lífeyrisdeild annast lífeyristryggingar sem telst ein þriggja tegunda almannatrygginga. Lífeyristryggingar taka til ellilífeyris, örorkulífeyris, makabóta, barnalífeyris, mæðra- og feðralauna, ekkjubóta og ekkjulífeyris. Stjórn deildarinnar er í höndum deildarstjóra sem skipaður er af ráðherra að fengnum tillögum forstjóra og tryggingaráðs.

### Umfang lífeyrisdeildar

Bætur vegna lífeyristrygginga námu 12.507 milljónum króna á árinu 1990 eða 1.783 milljónum króna hærri fjárhæð en árið 1989 á verðlagi hvors árs. Yfirlit yfir greiðslur lífeyristrygginga frá árinu 1986 til ársloka 1990 er að finna í töflu 1.

Samkvæmt lögum nr. 67/1971 með síðari breytingum voru tekjustofnar lífeyristrygginga tveir fram til ársins 1991 þ.e. framlag ríkissjóðs og framlag atvinnurekenda. Framlag ríkissjóðs er ákveðið á grundvelli áætlunar Tryggingastofnunar ríkisins um útgjöld lífeyristrygginga á viðkomandi fjárlagaári. Stofnuninni er auk þess heimilt að gera ráð fyrir tillagi í varasjóð er nemi allt að 2% af áætluðum útgjöldum vegna lífeyristrygginga. Framlag atvinnurekenda var fram til ársins 1990, 2% af öllum tegundum launa og þóknana næstliðins árs. Frá árinu 1991 greiðast útgjöld lífeyristrygginga alfarið úr ríkissjóði en atvinnurekendur greiða tryggingagjald í ríkissjóð.

Á föstu verðlagi hafa tekjur lífeyrisdeildar þróast frá árinu 1986 til ársins 1990 með þeim hætti sem fram kemur í töflu 2.

### Starfsemi

Samkvæmt núverandi skipulagi skiptist lífeyrisdeild í fjögur svið; afgreiðslusvið í Reykjavík, fjölskyldusvið í Reykjavík, vinnslu- og tölvusvið og umboða- og skattasvið. Yfir hverju sviði er skipaður verkefnastjóri, sem hefur umsjón með þeim málum er sviðið sinnir.

Núverandi skipulagi lífeyrisdeildar var komið á um mitt ár 1990 en áður fór starfsemin fram í einni deild. Tilgangurinn með skiptingu lífeyrisdeildar í afmörkuð svið var tvíþættur. Annars vegar var verið að hagræða í störfum deildarinnar en hins vegar var skiptingunni ætlað að bæta kjör starfsmanna.

Almennt má segja að töluverðrar óánægju gæti með núverandi stjórn-skipulag meðal starfsmanna lífeyrisdeildar. Þar má að einhverju leyti kenna um, að undirbúningur og aðlögunartími var skammur og starfsfólki var gefinn lítill kostur á að koma með tillögur um niðurröðun verkefna. Einnig ber nokkuð á gagnrýni starfsmanna á verkefnaskiptingu á milli sviða. Sem dæmi má nefna að tekjutryggingin tilheyrir ekki því sviði er fer með afgreiðslu elli- og örorkulífeyris en tekjutryggingin er nátengd þeim bótafloknum. Starfsmönnum hefur ennfremur þótt nokkuð skorta á hreyfanleika á milli sviða, að verkaskipting á milli einstakra sviða sé of stíf og að skyld verkefni séu aðskilin á milli sviða. Þrátt fyrir tölvuskráningu upplýsinga um bótaþega er enn haldið í eldra fyrirkomulag að færa upplýsingar á spjöld. Hér virðist um tvíverknað að ræða. Ljóst er að endurskoða þarf núverandi skiptingu lífeyrisdeildar meðal annars m.t.t. endurröðunar verkefna.

Ríkisendurskoðun telur eðlilegt að staðgreiðsla skatta og móttaka og varsla skattkorta verði sameinuð. Að auki verði tekjutrygging færð undir afgreiðslusvið í Reykjavík.

Starfsemi lífeyrisdeildar fer nú fram á þremur stöðum á tveimur hæðum. Þetta fyrirkomulag veldur erfiðleikum í öllum samskiptum starfsfólks innan deildarinnar.

Eðlilegt er að starfsemi lífeyrisdeildar fari fram á einum stað en núverandi skipting deildarinnar veldur óhagræði í reksti hennar. Vinnu-aðstaða er að mörgu leyti erfið m.a. er ekki fyrir hendi föst vinnuástaða fyrir alla starfsmenn hennar.

Svo virðist sem verkefnisstjórar beri ekki alfarið ábyrgð á öllum þeim verkefnum er undir þá heyra og að þeir séu ekki virkir í daglegri stjórnun starfsmanna sinna. Í stað þess sinna þeir þeim verkefnum er þeir höfðu áður með höndum fyrir skiptingu deildarinnar í afmörkuð svið.

## **Fjölskyldusvið í Reykjavík**

Fjölskyldusvið hefur með höndum móttöku umsókna, afgreiðslu og skráningu vegna eftirtalinnna bótaflokka:

- \* Fæðingarorlofs
- \* Meðlaga
- \* Mæðra- og feðralauna
- \* Barnalífeyris



Auk þess sér sviðið um erlend samskipti en þau fela í sér afgreiðslu mála er falla undir samning um félagslegt öryggi við Norðurlönd, Bretland, Kanada og Luxemborg. Verkefnastjóri fjölskyldusviðs er jafnframt staðgengill deildarstjóra.

Hluti þeirra verkefna sem falla undir Norðurlandasamning um félagslegt öryggi heyrir nú undir umboða- og afgreiðsluvið. Á það fyrst og fremst við um útgáfu vottorða vegna bótagreiðslna héraendis sem viðkomandi bótaþegi á rétt á að fá erlendis.

Ríkisendurskoðun telur eðlilegt að þau málefni sem falla undir samning um félagslegt öryggi séu í höndum einnar deildar.

### **Afgreiðsluvið í Reykjavík**

Á afgreiðsluviði fer fram móttaka umsókna, afgreiðsla og skráning eftirtalinna bótaflokka:

- \* Ellilífeyris
- \* Örorkulífeyris
- \* Örorkustyrks
- \* Ekkna- og ekklabóta
- \* Heimilisuppbóta
- \* Heimildabóta

Afgreiðsluvið sér um úrskurð heimildauppbóta, makabóta og annarra heimildabóta. Sérstök verkefni sviðsins er móttaka bílalánaumsókna, afgreiðsla þeirra í samvinnu við tryggingayfirlækni og undirbúningur gagna fyrir tryggingaráðsfundi, sem endanlega afgreiðir umsóknir varðandi bílalán. Auk þessa sér sviðið um skjalavörslu lífeyrisdeildar.

Ríkisendurskoðun telur eðlilegt að þau málefni er varða tekjutryggingu, þ.e. móttaka umsókna, útreikningur tekjutryggingar og tölvuskráning þeirra, heyri undir afgreiðsluvið enda þau málefni nátengd afgreiðslu elli- og örorkulífeyris.

### **Vinnslu- og tölvusvið**

Á vinnslu- og tölvusviði fer fram endurskoðun á öllum úrskurðum annarra sviða lífeyrisdeildar. Endurskoðunardeild yfirfer síðan hina endurskoðuðu úrskurði. Að yfirferð lokinni í endurskoðunardeild eru úrskurðirnir sendir aftur til fjölskyldusviðs lífeyrisdeildar sem fer yfir þær breytingar er gerðar hafa verið. Svo virðist sem þetta ferli sé nauðsynlegt við núverandi aðstæður, þ.e. óþjálta tölvukerfi og tíð mannaskipti. Í vinnslu er nýtt

tölvukerfi sem á að minnka villuhættu. Þegar það hefur verið tekið í notkun er ástæða til að endurskoða þessi vinnubrögð.

Sviðið sér alfarið um tölvuvinnslu lífeyrisdeildar. Í því felst umsjón með tengslum við Skýrr vegna upplýsingakerfis lífeyrisdeildar, við tölvu- og afgreiðsludeild Tryggingastofnunar vegna bótagreiðslna og við bankakerfið vegna bótagreiðslna. Sviðið hefur umsjón með mánaðarlegum keyrslum vegna bótagreiðslna, yfirferð villulista/stöðvunarlista og leiðréttingar á þeim villum sem fram hafa komið eftir útborgun. Þannig sér sviðið m.a. um verkefni sem eru sambærileg verkefnum afgreiðsludeilda.

Starfsmenn sviðsins sjá ennfremur um afgreiðslu bensínstyrks í samvinnu við tryggingayfirlækni og afgreiðslu vegna barnaörorku.

### **Umboða- og skattasvið**

Umboðasvið sér um afgreiðslu gagnvart þeim 25 umboðum sem staðsett eru hjá bæjarfógetum og sýslumönnum úti á landi. Í því felst úrskurður á heimildabótum vegna viðskiptavina sem búsettir eru á landsbyggðinni, afgreiðsla fyrirspurna og afgreiðsla og undirbúningur þeirra mála er fara fyrir framkvæmdanefnd og tryggingaráð.

Sviðið sér um móttöku, skráningu og vörslu skattkorta fyrir lífeyrisdeild og lífeyrissjóði Tryggingastofnunar. Þar fer fram móttaka umsókna, afgreiðsla og skráning tekjutryggingar, eftirlit með sjúkrahúsvist bótaþega og afgreiðsla vasapeninga til vistmanna á sjúkrahúsum og stofnunum. Sviðið sinnir jafnframt vélritun og sér um innkaup á rekstrarvörum fyrir lífeyrisdeildina.

Umboða- og skattasvið er stærsta sviðið innan lífeyrisdeildar. Afgreiðsla tekjutryggingar, umsjón með skattkortum og hluti vélritunar er staðsett á fyrstu hæð en önnur starfsemi sviðsins og verkefnisstjóri er á fjórðu hæð. Þetta veldur vissu óhagræði meðal annars því að verkefnisstjóri er ekki í daglegum tengslum við það starfsfólk, sem staðsett er annars staðar í byggingunni.

Ríkisendurskoðun telur að þau mál sem tengjast staðgreiðslu skatta og umsjá skattkorta eigi að vera sjálfstætt svið og að færa eigi verkefni tengd tekjutryggingu til afgreiðslusviðs.

## **SJÚKRA- OG SLYSATRYGGINGADEILD**

### **Stjórnskipulag**

Í 2. grein laga nr. 67/1971 um almannatryggingar segir að slysatryggingar og sjúkratryggingar skuli vera sjálfstæðar deildir í Tryggingastofnun ríkisins og hafa þar sérstakan fjárhag. Deildir sjúkra- og slysatrygginga eru undir sameiginlegri yfirstjórn, en hvor deild hefur aðskilinn fjárhag.

Hlutverk slysatryggingadeildar er að veita þeim aðilum bætur sem eru slysatryggðir samkvæmt ákvæðum almannatryggingalaga. Slysatryggingar taka til slysa við vinnu, iðnám, björgunarstörf og stjórnun aflvéla og ökutækja, íþróttæfingar, íþróttasýningar og íþróttakeppni. Sjúkratryggingadeild annast sjúkratryggingar samkvæmt ákvæðum almannatryggingalaga en auk þess sér deildin um veitingu styrkja og greiðslu ýmiss kostnaðar er hlýst að völdum sjúkdóma eða slysa. Stjórn deildanna er í höndum deildarstjóra sem skipaður er af ráðherra að fengnum tillögum forstjóra og tryggingaráðs.

### **Umfang slysatrygginga**

Bætur slysatrygginga, en þær eru sjúkrahjálpar, dagpeningar, örorku- og dánarbætur, námu um það bil 401 milljónum króna á árinu 1990 eða um 64 milljónum króna hærri fjárhæð en árið 1989. Bótagreiðslum var skipt í 14 flokka eftir bótaþegum. Yfirlit vegna greiðslu slysatrygginga frá árinu 1986 til ársloka 1990 eru að finna í töflu 6.

Til ársloka 1990 voru útgjöld slysatrygginga borin af atvinnurekendum með greiðslu iðgjalda sbr. 36. gr. laga nr. 67/1971 með síðari breytingum. Frá 1. janúar 1991 renna tekjur af tryggingagjaldi m.a. til þess að fjármagna slysatryggingar sbr. lög nr. 113/1990. Auk þess bera eigendur ökutækja og aflvéla og ríkissjóður ákveðna útgjaldabætti slysatrygginga.

Hundraðshluti iðgjalds og framlag ríkissjóðs er ákveðið á grundvelli áætlunar Tryggingastofnunar ríkisins um bótagreiðslur og rekstrarkostnað slysatrygginga að meðtöldu tillagi í varasjóð er nemur allt að 5% af áætluðum útgjöldum vegna slysatrygginga. Tekjur slysatrygginga hafa þróast frá árinu 1986 til ársloka 1990, sé miðað við fast verðlag, eins og fram kemur í töflu 7.

### **Umfang sjúkratrygginga**

Gjöld sjúkratrygginga námu 9.801 milljón króna á árinu 1990 eða um 1.142 milljónum hærrí fjárhæð en árið 1989 á verðlagi hvors árs. Yfirlit vegna greiðslu sjúkratrygginga frá árinu 1986 til ársloka 1990 eru í töflu 4.

Kostnaður sjúkratrygginga greiðist að fullu úr ríkissjóði eftir samþykkt laga um verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga en áður skiptust framlög sjúkratrygginga á milli ríkissjóðs og sveitarfélaga. Tekjur sjúkratrygginga hafa þróast eins og fram kemur í töflu 5.

## Starfsemi

Í lögum nr. 87/1989 um breytingu á verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga er kveðið á um að ríkið yfirtaki alfarið viðfangsefni sjúkratrygginga. Þar með voru öll sjúkrasamlög í landinu lögð niður og starfsemi þeirra færð undir Tryggingarstofnun ríkisins. Með samningi á milli Tryggingastofnunar ríkisins og dómsmálaráðuneytisins í desember 1989 var bæjarfógetum og sýslumönnum falinn afgreiðsluþáttur sjúkrasamlaganna en Sjúkrasamlag Reykjavíkur sameinað rekstri Tryggingastofnunar og heyra þessi verkefni nú undir sjúkratryggingadeild.

Sameinaðar eru sjúkra- og slysatryggingadeild stærsta deildin innan Tryggingastofnunar með 36 stöðugildi auk hjálpartækjamiðstöðvar sem hefur 4,5 stöðugildi. Við samþykkt ofangreindra laga fjölgaði starfsmönnum deildarinnar úr 17 í 36. Í framhaldi af þessari lagabreytingu var starfsemi sjúkra- og slysatryggingadeildar endurskipulögð í janúar 1990 og deildinni skipt upp í sex afmörkuð svið. Yfir hverju sviði er undirdeildarstjóri sem ber ábyrgð á þeim verkefnum er heyra undir sviðið.

Starfsemi deildarinnar fer fram á tveimur stöðum þ.e. á Laugavegi og í Tryggvagötu. Þessi skipan mála háir starfseminni verulega, öll stjórnun verður erfiðari en auk þess skapar þetta fyrirkomulag erfiðleika fyrir viðskiptavinum stofnunarinnar.

Stjórn deildarinnar er í höndum aðaldeildarstjóra en hann hefur sér til fulltingis aðstoðaraðaldeildarstjóra er að mestu leyti fjallar um málefni þriggja sviða og deildarlögfræðing er þjónar öllum sviðum. Aðaldeildarstjóri er skipaður af ráðherra samkvæmt lögum um almannatryggingar.

Aðaldeildarstjóri hefur með höndum eftirfarandi verkefni auk daglegrar stjórnunar deildarinnar:

- \* Yfirumsjón með umboðum sjúkratrygginga.
- \* Samningagerð, en aðaldeildarstjóri er starfsmaður samninga-nefndar.

- \* Framkvæmd samninga við heilbrigðisstéttir og heilbrigðisstofnanir.
- \* Yfirumsjón með framkvæmd Norðurlandasamnings og úrskurði einstakra tilfella.
- \* Tryggingaráðsmál en aðaldeildarstjóri á sæti í framkvæmda-nefnd er undirbýr mál fyrir tryggingaráðsfundi.

### **Slysatryggingadeild**

Deildin hefur umsjón með öllum venjubundnum slysatryggingamálum en þau fela í sér könnun á hvort slys sé bótaskyld, úrskurði og afgreiðslu bóta, innheimtu vegna endurkrafna á tryggingafélög og almennar bréfaskriftir og greinargerðir. Auk þess sér deildin um lögfræðilega athugun og úrskurði í sjúklingatryggingamálum slysatryggingaeldar.

Ferli frá umsókn er eftirfarandi. Slys er tilkynnt á ákveðnu eyðublaði en tilskilin gögn þurfa að fylgja tilkynningu þ.m.t. læknisvottorð. Umsóknin er skráð inn í tölvu. Læknisvottorðið er sent læknadeild er skráir og metur óvinnufærni og sendir niðurstöðuna síðan slysatryggingadeild. Slysatryggingadeildin úrskurðar bótaskyldu eftir fyrirbyggjandi gögnum og skráir úrskurðinn í tölvu. Tölvun útbýr reikning fyrir viðkomandi bótaþega þ.e. dagpeninga og áfallinn kostnað vegna læknismeðferðar sem sendur er gjaldkeradeild.

Slysatryggingadeild sér ennfremur um eftirfarandi mál:

- \* Siglingamál, en það er greiðsla kostnaðar fyrir þá sjúklinga er þurfa að leita sér lækninga erlendis.
- \* Ábyrgðaryfirlýsingar, vegna endurgreiðslu sjúkratrygginga fyrir þá sem dvelja erlendis en hafa lögheimili á Íslandi.
- \* Sjúklingatryggingamál en það eru mál sem varða mistök lækna eða starfsfólks á heilbrigðisstofnunum. Deildin sér um greiðslu bóta í þeim tilfellum en tryggingayfirlæknir og aðaldeildarstjóri slysa- og sjúkratryggingaeldar úrskurða um bætur.
- \* Endurkröfur á hendur tryggingafélögum vegna bílslysa.

Það tölvakerfi sem deildin vinnur með er sérhæft fyrir slysatryggingadeild. Deildin fékk nýtt tölvakerfi í desember 1990 þar sem bæði umsóknir og úrskurðir eru skráðir. Reynslan af þessu kerfi lofar góðu og voru starfsmenn deildarinnar með í ráðum við hönnun kerfisins.

Komið hafa fram hugmyndir um að leggja slysatryggingar niður sem sjálfstæða grein almannatrygginga. Þessar tryggingar yrðu þá færðar til tryggingafélaga eða í vissum tilvikum til annarra deilda Tryggingastofnunar.

Tryggingafélögin geta tekið við launþegatryggingum og ökumannstryggingu almennatrygginga þar sem þær tryggingar falla beint inn í samsvarandi tryggingar félaganna. Í sumum þessara tilfella er sami atburður tryggður bæði hjá Tryggingastofnun og tryggingafélögum og er þessi breyting því til einföldunar. Þessi breyting myndi einnig einfalda störf læknadeildar Tryggingastofnunar þar sem hún hefði þá aðallega með örorkumöt vegna sjúkdómaörorku að gera.

Úrvinnsla hugmyndarinnar er þó aðeins á frumstigi. Til að leysa þetta mál farsælega þarf að hafa góða samvinnu við viðkomandi hagsmunahópa.

### **Sjúkratryggingadeild**

Sjúkratryggingadeild skiptist í eftirfarandi fimm undirdeildir: Lyfjadeild, afgreiðsludeild, sjúkratryggingadeild, sérfræðilæknishjálp og almenna læknishjálp og sjúkrahúsvist.

### **Lyfjadeild**

Deildin fer með lyfjakostnaðarmál, afgreiðslu lyfjareikninga, útgáfu lyfjaskírteina og viðhald skírteinaskrár.

Aðalstarfsemi lyfjateildarinnar er að taka á móti lyfseðlum frá apótekum, yfirfara þá og stemma af við meðfylgjandi reikninga. Lyfseðla utan af landi skal skoða í heimahéraði og berast þeir ekki Tryggingastofnun nema eftir því sé óskað.

Lyfseðlarnir eru skoðaðir efnislega, þannig að fylgst er m.a. með að ekki séu gefin lyf umfram það sem reglugerð segir til um, þ.e. skammt til meira en 60 daga (var áður 100 dagar). Þeir sem fá lyf til lengri tíma eiga að greiða tvöfalt fastagjald. Apótekin þurfa að gera sérstaklega grein fyrir því ef lyf eru afgreidd út á lyfseðil, sem er meira en 3ja mánaða gamall. Að auki er fylgst með því að reikningar séu í samræmi við það sem fram kemur á lyfseðli. Villur eru nokkuð algengar og eru þær helstar, að ekki er samræmi á milli lyfseðlis og reiknings þ.e. annað heiti á lyfi eða annað magn.

Kostnaður Tryggingastofnunar vegna lyfjareikninga frá apótekum hefur að jafnaði numið 200 - 300 milljónum króna á mánuði. Með nýrri reglugerð um þátttöku Tryggingastofnunar um greiðslu lyfjakostnaðar hefur þessi kostnaður lækkað verulega. Þannig nam lyfjakostnaður Tryggingastofnunar aðeins um 147 milljónum króna í ágúst og 163 milljónum króna í september 1991.

Lyfjagæild fer aðeins yfir hluta lyfseðlanna sökum tímaskorts eða að jafnaði um 60% af heildarfjárhæð. Engu að síður eru endursendir rangir reikningar að upphæð 300 - 500 þúsund krónur í hverjum mánuði. Apótekin, að lyfsölum lækna í héruðum undanskildum, tölvuskra allar upplýsingar á lyfseðlum og gætu afhent þær á tölvutæku formi sem myndi auðvela allt eftirlit með lyfjamálum. Ekki hefur fengist leyfi tölvunefndar til að nýta þessar upplýsingar á þennan hátt.

Ríkisendurskoðun telur að tölvuskraing lyfseðla sé nauðsynleg svo komið verði á hagræðingu við eftirlit lyfseðlanna. Til dæmis væri hægt að vinna þannig úr upplýsingunum að ábendingar kæmu fram ef reikningar fyrir lyf færu yfir ákveðna upphæð, lyfjamagn færi yfir leyfilegt hámark eða reikningur gerður fyrir lyf sem Tryggingastofnun á ekki að greiða. Þá ætti athugun á lyfseðlum að fara fram með úrtakskönnunum.

### **Afgreiðsludeild**

Afgreiðsludeild sér um móttöku, skráningu og afgreiðslu reikninga vegna eftirfarandi málaflokka:

- \* Tannlæknakostnaðar
- \* Hjálpertækjakostnaðar
- \* Réttinda til sjúkratrygginga
- \* Sjúkrabjálfunarkostnaðar
- \* Greiðslur á sjúkraflutningum á landi

Auk þess sinnir deildin almennri upplýsingagjöf fyrir viðskiptavinum Tryggingastofnunar.

Afgreiðslan er staðsett bæði á Laugavegi og í Tryggvagötu en það hefur í för með sér nokkurt óhagræði fyrir viðskiptamenn stofnunarinnar.

### **Sjúkradagpeningadeild**

Deildin sér um úrskurði, afgreiðslu og upplýsingagjöf vegna sjúkradagpeninga. Ennfremur sér deildin um framkvæmd Norðurlandasamnings hvað varðar sjúkradagpeninga.

Rétt til fullra dagpeninga eiga þeir launþegar, sem hafa verið í fullri vinnu og atvinnurekendur ef þeir geta sýnt fram á að hafa reiknað sér laun. Rétt til 1/2 dagpeninga eiga m.a. þeir sem hafa verið í 50% vinnu og heimavinnandi fólk. Að auki er greitt með hverju barni bótaþega undir 18 ára aldri.

Sótt er um sjúkradagpeninga á þar til gerðum eyðublöðum. Einn af læknum læknadeildar fer yfir vottorðin og tekur ákvörðun um hversu lengi á að greiða dagpeninga.

Allar upplýsingar eru nú færðar í tölvu. Í tölvukerfinu er m.a. hægt að sjá hvort umsækjandi um sjúkradagpeninga fær greiddar aðrar bætur frá Tryggingastofnun.

### **Sérfræðilæknishjálp**

Deildin sér um afgreiðslu reikninga, útgáfu skírteina og viðhald viðskiptamannaskrár vegna kostnaðar við sérfræðilæknishjálp. Auk þess fer deildin með tölvumál vegna sérfræðilæknishjálpar og tannlæknakostnaðar.

Deildin annast greiðslur reikninga frá sérfræðingum. Sá háttur er hafður á greiðslum að 90% þeirrar upphæðar sem fram kemur á samantektarblaði frá sérfræðingi er greidd nánast um leið og reikningar berast. Endanlegt uppgjör með leiðréttingum fer svo fram innan mánaðar. Allar upplýsingar af reikningum sérfræðinga eru skráðar í tölvu. Er þannig haldið utan um alla þjónustu sem hver sérfræðingur veitir og kostnað við hana. Tvisvar á ári er gerð samantekt á vinnu hvers sérfræðings og eru upplýsingar sem þannig fást m.a. hafðar til hliðsjónar í samningum Tryggingastofnunar við sérfræðinga.

### **Almenn læknishjálp og sjúkrahúsvist**

Flest verkefni sjúkratryggingadeildar heyra undir þetta stærsta svið hennar. Sviðið hefur umsjón með eftirfarandi málaflokkum:

- \* Kostnaði v/almennrar læknishjálpar
- \* Kostnaði við sjúkrahúsvist
- \* Kostnaði við ambúlant (rannsóknar) þjónustu sjúkrahúsa
- \* Veikindum og slysum erlendis
- \* Ýmsum sjúkrakostnaði

Kostnaður v/almennrar læknishjálpar felst í greiðslum til heimilislækna og heilsugæslulækna. Mestur tími starfsfólks fer í að yfirfara reikninga frá þessum læknum vegna dagvinnu og vaktþjónustu sem þeir veita. Tölvuskráningu þessara reikninga hefur enn ekki verið komið á. Allir reikningar eru yfirfarnir og leiðréttilir. Deildin á að skila uppgjöri og greiðslu innan 10 daga frá því að reikningar eru lagðir inn hjá umboði eða hjá Tryggingastofnun. Reglurnar sem greitt er eftir eru flóknar þar sem greiðslur eru breytilegar eftir komutíma sjúklings og vitjunartíma læknis.



Leiðréttingar á reikningum eru mismiklar eftir því hvaða læknir á í hlut. Yfirleitt er ekki um háar fjárhæðir að ræða.

Ríkisendurskoðun álitur að varla sé þörf á að yfirfara alla reikninga hvers læknis. Þess í stað skuli nota úrtakskannanir við þessa athugun.

Nýlega var farið að innheimta gjald af eftirlaunaþegum vegna vistunar á langlegudeildum sjúkrastofnana og miðast gjaldtakan við að tekjur viðkomandi séu yfir ákveðnum mörkum. Annast deildin þessa innheimtu og sér einn starfsmaður um að finna þá einstaklinga er gjaldið eiga að greiða og innheimtu þess.

Auk greiðslna til öldrunarstofnana annast deildin greiðslur til Náttúru-lækningahælisins í Hveragerði, Reykjalundar og Gistiheimili Rauðakross Íslands.

Ennfremur sér deildin um greiðslur vegna sjúkraflugs og greiðslur á reikningum frá erlendum sjúkrastofnunum vegna veikinda Íslendinga erlendis. Er fyrst og fremst um að ræða námsmenn en einnig nokkuð um ferðamenn.

## TRYGGINGAYFIRLÆKNIR (læknadeild)

### Stjórnskipulag

Í lögum um almannatryggingar er ekki kveðið á um stjórnskipulega stöðu tryggingayfirlæknis og læknadeildar innan Tryggingastofnunar. Í lögnum er kveðið á um þrjár deildir sem fara skulu hver með sinn flokk almannatrygginga. Samkvæmt 2. mgr. 3. gr. almannatryggingalaga er forstjóra heimilt að skipa starfsemi í deildir eftir því sem henta þykir. Ekki er sérstaklega mælt fyrir um læknadeildina í lögnum og er hún því byggð á grundvelli ofangreinds heimildaákvæðis. Í skipuriti því sem stjórnendur stofnunarinnar telja lýsa skipulagi hennar, kemur í ljós að læknadeildin er jafnsett öðrum deildum stofnunarinnar í mjög "flötu" stjórnskipulagi þar sem allar deildir heyra beint undir skrifstofustjóra og forstjóra. Læknadeild hefur verið falið úrskurðarvald í ákveðnum málum sem eru innan verksviðs hinna lögfestu deilda. Örorkumöt og úrskurðir um nauðsyn hjálpartækja vegna þar þyngst. Hér er því í raun um skörun á verksviði að ræða. Af hinni takmörkuðu umfjöllun um læknadeild í lögnum virðist mega draga þá ályktun að henni sé ætlað að vera læknisfræðileg fagdeild fremur en afgreiðsludeild.

Á deildinni starfar auk tryggingayfirlæknis og aðstoðartryggingayfirlæknis einn læknir í fullu starfi. Einn af læknum stofnunarinnar í fullu starfi vinnur nú að tímabundnum verkefnum fyrir heilbrigðisráðuneytið. Auk þess starfa þrír læknar í hlutastöðum við deildina og nemur vinnuframlag þeirra samanlagt einu stöðugildi. Heildarfjöldi stöðugilda hjá deildinni eru 13,75 auk þriggja starfsmanna í tímavinnu. Auk þess eru 4,5 stöðugildi vegna hjálpartækjamiðstöðvar en hún tilheyrir sjúkratryggingadeild þó hún starfi í nánú samstarfi við læknadeild.

### Hlutverk

Hlutverk tryggingayfirlæknis og læknadeildar er að sjá um læknisfræðilega hlið þeirra mála sem undir stofnunina heyra. Mismunandi sjónarmið eru á lofti innan Tryggingastofnunar um hlutverk tryggingayfirlæknis. Annars vegar að tryggingayfirlæknir sé einskona trúnaðarlæknir stofnunarinnar sem ekki eigi að koma nálægt stjórnsýslu eða afgreiðslum en skuli eingöngu vera öðrum deildum til ráðgjafar og aðstoðar í læknisfræðilegum málum. Hins vegar er það sjónarmið að flest verkefni Tryggingastofnunar séu í eðli sínu læknisfræðileg og þess vegna eigi læknadeildin að gegna lykilhlutverki innan stofnunarinnar en aðrar deildir hafi minna vægi. Þessi mismunandi viðhorf til hlutverks læknadeildar hafa valdið átökum innan stofnunarinnar og hefur yfirstjórn ekki tekist að marka eða framfylgja ákveðinni stefnu í þessum málum.

Ríkisendurskoðun telur nauðsynlegt að yfirstjórn taki af skarið um hvaða stefna skuli ríkja hjá Tryggingastofnun í þessum efnum þannig að ljóst sé hvaða hlutverki hver deild skuli gegna innan stofnunarinnar.

Í almannatryggingarlögunum er kveðið á um hlutverk tryggingayfirlæknis með eftirfarandi hætti: Í 12. gr. er sagt að tryggingayfirlæknir skuli meta örorku þeirra sem sækja um örorkubætur. Í 16. gr. kemur fram að hann skuli meta hvort þörf er fyrir lengingu fæðingarorlofs vegna veikinda móður fyrir fæðingu. Í 39. gr. segir að tryggingayfirlæknir geti áskilið vottorð sérfræðings um nauðsyn hjálpartækis eða þjálfunar. Tryggingayfirlæknir er samkvæmt 42. gr. laganna formaður nefndar sem fjallar um umsóknir um vistun á erlendum sjúkrahúsum.

Einnig koma verkefni tryggingayfirlæknis fram í ýmsum reglugerðum eins og t.d. eftirfarandi málaflokkar.

- ◆ Ferðakostnaður sjúklinga og aðstandenda þeirra innanlands.
- ◆ Könnun á heilsufari þeirra sem sækja um öryrkjavinnu.
- ◆ Umsögn um þá sem sækja um lán vegna bifreiðakaupa.

### Helstu verkefni

Verkefni deildarinnar eru tengd því hlutverki að sjá um læknisfræðilega hlið þeirra mála er undir stofnunina heyra og eru þau unnin í samstarfi við sjúkratryggingadeild, slysatryggingadeild og lífeyrisdeild. Þau helstu eru eftirfarandi:

Örorkumöt:

- ◆ Örorka almannatrygginga.
- ◆ Endurhæfingarlífeyrir.
- ◆ Barnaörorka.
- ◆ Örorkumat fyrir lífeyrissjóði.
- ◆ Slysamat slysatrygginga.
- ◆ Sjúklingatrygging.
- ◆ Viðhald á örorkuskrá.

Læknisfræðilegir úrskurðir vegna umsókna um:

- ◆ Úthlutun hjálpartækja.
- ◆ Sjúkraþjálfun.
- ◆ Slysadagpeninga.
- ◆ Ferðakostnað sjúklinga innanlands.

- ◆ Psoriasis ferðir
- ◆ Lengingu fæðingarorlofs.
- ◆ Bensínstyrk.
- ◆ Bílalán.
- ◆ Siglingarnefndarmál.
- ◆ Lyfjaskírteini.

Annað:

- ◆ Uppgjör til lækna vegna læknisvottorða.
- ◆ Námsferðir lækna.
- ◆ Tryggingayfirlæknir sér um ýmsa erlenda samninga.

Auk þess vinnur deildin fyrir ýmsar innlendar og erlendar nefndir sem tengjast heilbrigðis- og tryggingamálum. Einnig eru þar undirbúin mál á vegum læknadeildar sem fara fyrir tryggingaráð og framkvæmdanefnd.

## Verktilhögun

Verktilhögun vegna örorkumatanna er að umsóknir ásamt læknisvottorði berast til lækna stofnunarinnar, ýmist beint, frá sjúkra- og slysa-tryggingadeild eða lífeyrisdeild. Tryggingayfirlæknir og aðrir læknar deildarinnar úrskurða síðan eftir efni umsókna og vottorða. Ritarar skrá úrskurð þeirra inn á tölvu ásamt læknisvottorðinu. Tryggingayfirlæknir yfirfer öll örorkumöt. Að því loknu undirrita viðkomandi læknar úrskurð sinn og í framhaldi af því er lífeyrisdeild, sjúkra- og slysa-tryggingadeild eða tryggingarumboði eftir því sem við á, vottorðsgefandi lækni og umsækjanda sent afrit af úrskurðinum.

Verktilhögun vegna læknisfræðilegu úrskurðanna er í stórum dráttum sú sama og við örorkumötin, nema að í einstaka tilfellum þegar við á, við úthlutun hjálparkækja, úrskurðar tryggingayfirlæknir í samráði við deildarstjóra sjúkratryggingadeildar, forstöðumann Hjálparkækjamiðstöðvar og lækna á Reykjalandi og Vífilstöðum.

## Vægi verkefna læknadeildar í bótagreiðslum Tryggingastofnunar

Hlutfall þeirra bóta sem byggjast á úrskurðum tryggingayfirlæknis af heildarbótagreiðslum hvernar deildar Tryggingastofnunar voru eftirfarandi árið 1990.

- ◆ Lífeyrstryggingar: Um 8% af tæplega 12,5 milljarða króna bótagreiðslum, eða rúmlega 1 milljarður króna, að stærstum hluta vegna örorku.
- ◆ Slysstryggingar: Um 55% af um 400 milljóna króna bótagreiðslum, eða um 220 milljónir. Þyngst vega þar örorkugreiðslur og dagpeningar.
- ◆ Sjúkratryggingar: Um 12% af um 9,8 milljarða króna bótagreiðslum voru byggðar á úrskurði tryggingayfirlæknis, eða um 1,2 milljarðar króna. Þar vega hjálpartæki þyngst. Einnig er leitað til tryggingayfirlæknis með læknareikninga þegar þörf er faglegs álits, annars er yfirferð læknareikninga í umsjá sjúkratryggingadeildar. Leitað er til tryggingayfirlæknis á sama hátt varðandi lyfjakostnað.

Samskipti læknadeildar og sjúkra- og slysstryggingadeildar hafa oft verið stíð og er ástæða til að ætla að eftirlit og aðhald með fyrrgreindum kostnaðarþáttum hafi ekki verið eins og best verður á kosið við þessar aðstæður. Ríkisendurskoðun leggur áherslu á aukna faglega þátttöku læknadeildar í þessu eftirliti.

## Örorkumöt

Um þrennskonar örorkumöt er að ræða.

- ◆ Örorkumöt lífeyrstrygginga almannatrygginga.
- ◆ Örorkumöt slysstrygginga.
- ◆ Örorkumöt fyrir lífeyrissjóði.

Við öll örorkumöt þarf að liggja fyrir vottorð frá aðila utan stofnunarinnar, síðan er mismunandi hvort örorkumatið er byggt á vottorðinu eingöngu eða einnig á skoðun framkvæmdri af læknum Tryggingastofnunar.

Örorkumat lífeyrstrygginga er vegna örorku sem er tilkomin vegna sjúkdóma. Eins og kemur fram í 12. gr. laganna er matið byggt bæði á læknisfræðilegum og félagslegum forsendum. Matið er andlegt og líkamlegt ástand einstaklingsins, hverskonar vinna honum stendur til boða og hvers konar störfum er hægt að ætlast til að hann sinni á grundvelli reynslu sinnar og þekkingar. Athyglisvert er að þó matið byggist samkvæmt lögum bæði á félags- og læknisfræðilegum forsendum er hinn eiginlegi úrskurður eingöngu á hendi lækna.

Þeir sem metnir eru 75% öryrkjar samkvæmt mati þessu eiga rétt á örorkulífeyri. Ef örorka er á bilinu 50-74% hefur Tryggingastofnun ríkisins heimild til að veita viðkomandi örorkustyrk, en örorka þeirra sem falla í þennan hóp er alltaf ákvörðuð 65%. Sé örorka undir 50% eru ekki greiddar örorkubætur. Endurhæfingarlífeyrir er greiddur þegar ekki verður séð hversu mikil örorka verður. Örorkulífeyrisþegar njóta ýmissa viðbótargreiðslna sem örorkustyrkþegum standa ekki til boða. Þær helstu eru tekjutrygging, uppbætur ef viðkomandi býr einn og heimildabætur vegna lyfja og húsaleigukostnaðar. Þannig geta bætur vegna 75% örorku verið margfaldar á við bætur vegna 65% örorku. Af þessu leiðir að mikill þrýstingur er á tryggingalækna frá þeim sem fá úrskurð um 65% örorku að fá mati sínu breytt til hækkunar.

Örorkumat lífeyrstrygginga byggjast að mestu leyti á læknisvottorðum lækna utan stofnunarinnar og aðeins lítil hluti þeirra (um 10%) sem fer á þessar bætur er einnig skoðaður af læknum Tryggingastofnunar. Vilji er fyrir því innan deildarinnar að hlutfallslega fleiri af þeim sem metnir eru til örorku verði skoðaðir af læknum stofnunarinnar en til þess er ekki nægilegur starfskraftur. Örorka er endurmetin með vissu millibili eftir eðli sjúkdóma, yfirleitt á 2ja ára fresti. Þetta endurmat er einnig að mestu byggt á vottorðum lækna utan stofnunarinnar, án þess að lækna Tryggingarstofnunar skoði viðkomandi sjúklinga.

Örorkumat slysatrygginga er vegna slysa. Skilyrði sem uppfylla þarf til að slys sé bótaskyldt af hendi Tryggingastofnunar koma fram í 4. kafla laga um almannatryggingar. Þetta mat er algerlega læknisfræðilegs eðlis og að því leyti ólíkt örorkumati lífeyrstrygginga. Við mat á slysaörorku þarf að liggja fyrir lokavottorð þess læknis eða stofnunar sem hefur haft hinn slasaða til meðferðar. Nær allir þeir sem metnir eru til slysaörorku eru skoðaðir af læknum Tryggingastofnunar.

Auk ofangreindra örorkumata sem eru gerð í samræmi við almanna-tryggingalögin sér Tryggingastofnun um örorkumöt fyrir ýmsa lífeyrissjóði. Þessi örorkumöt eru gerð samkvæmt ákvæðum í reglugerð um lífeyrissjóði og fær Tryggingastofnun ekki greitt fyrir þau. Framkvæmd þeirra er eins og annarra örorkumata sem Tryggingarstofnun gerir, en endanleg afgreiðsla fer fram hjá viðkomandi lífeyrissjóði.

Fjöldi örorkumata í hverjum bótaflokki árið 1990 var sem hér segir:

Almannatryggingar	3.250
Barnaörorka	368
Endurhæfingarlífeyrir	24
Slysamöt	309
Fyrir lífeyrissjóði	1.719

## Hjálpartæki

Af þeim þáttum sjúkratrygginga sem eru háðir úrskurði læknadeildar vegna hjálpartæki þyngst. Heildarkostnaður vegna þessa liðar nam um 444 milljónum króna árið 1989 og 598 milljónum króna árið 1990 á verðlagi ársins 1990, sem er um 35% hækkun milli ára. Frá 1986 hefur kostnaður vegna hjálpartækja í heild aukist um 126% á föstu verðlagi. Ástæður þessarar aukningar eru fjölgun þeirra sem að nota hjálpartæki svo og að hjálpartæki eru að verða fullkomnari og dýrari. Einnig hafa nýjungar sem teljast til hjálpartækja eins og neyðarhnappurinn hækkað kostnaðinn. Þá lagðist virðisaukaskattur á suma hjálpartækjaflokka árið 1990.

Kostnaður vegna viðhalds hjálpartækja hefur aukist á undanförunum árum. Þessi kostnaður er í raun þrískiptur. Árið 1990 var 37% vegna rekstrar hjálpartækjamiðstöðvar, 40% vegna uppbyggingar á aðstöðu hjálpartækjamiðstöðvar og 23% vegna viðgerða á tækjum í útleigu. Í töflu 8 kemur fram kostnaðarþróun helstu flokka hjálpartækja 1986 til 1990, á verðlagi ársins 1990.

Tafla 8

Fjárhæðir í m.kr.	1986	1990	Hækkun	
Flutnings og farartæki	40,6	57,9	43%	
Færnistæki	23,5	23,7	1%	
Læknisfræðileg hjálpartæki		27,3	37,8	38%
Bæklunarhjálpertæki	73,3	114,1	56%	
Gervilimir ofl.	33,0	38,6	17%	
Einnota hlutir	48,1	194,4	304%	
Viðhald hjálpartækja	5,0	49,0	889%	
Neyðarhnappur		31,1	--	

Bókhaldsleg sundurliðun hjálpartækja er að sumu leyti óskýr. Þannig geta ákveðin hjálpartæki verið bókfærð á fleiri en einn reikning og óskyld tæki færð á sama reikning. Þá byggir bókhaldið á allt annarri flokkun en unnið er eftir t.d. varðandi úthlutun en þar er miðað við samnorrænt

flokkunarkerfi. Þetta hefur það í för með sér að bókhald vegna hjálpartækjakostnaðar veitir ekki nægilega haldgóðar upplýsingar til eftirlits og aðhalds. Ríkisendurskoðun leggur til að bókhaldslegri flokkun hjálpartækja verði breytt í samræmi við hið norræna flokkunarkerfi. Með bættri bókhaldslegri flokkun hjálpartækja verður hægt að gera ábyrgð starfsmanna og deilda skýrari.

Eftirlit með hjálpartækjaúthlutun virðist þurfa að auka og taka aðferðir við úthlutun til endurskoðunar. Sérstaklega virðist þurfa að athuga þessi mál hvað varðar ortópedísk hjálpartæki og gervilimi eins og hér að neðan kemur fram. Varðandi önnur hjálpartæki eru gloppur í úthlutunarkerfinu, þannig eru dæmi um að borgað hafi verið fyrir fleiri tæki en reglur segja til um og að borgaðir hafi verið reikningar frá hjálpartækjasölum fyrir hjálpartæki sem aldrei voru sótt af þeim sem sótti um.

Til að auðvelda fólki að sækja um hjálpartæki tíðkast það víða í nágrannalöndum okkar að reglum um úthlutun þeirra er dreift til aðila í heilbriðgðiskerfinu þannig að ekki fari milli mála hvaða rétt fólk á varðandi hjálpartæki. Þetta þýðir betri þjónustu og dregur úr umsóknum sem eru ekki í samræmi við reglur. Stefna ætti að því að koma þessu fyrirkomulagi á hér og semja þá einnig heilsteypar reglur um úthlutun hjálpartækja, en núverandi reglur eru í raun samantekt starfsmanna læknadeildar á úrskurðum tryggingaráðs.

**Einnota hjálpartæki:** Einnota hjálpartæki eru hlutir eins og sprautur og nálar, og vörur til persónulegrar umhirðu vegna ýmissa sjúkdóma. Kostnaður vegna einnota hjálpartækja hefur aukist meira en vegna nokkurs annars flokks hjálpartækja. Frá árinu 1986 til ársins 1990 hefur þessi liður hækkað um 304% á föstu verðlagi. Þess má geta að inni í þessum lið hafa verið mjög dýrir þættir sem eru annars eðlis en það sem fært er almennt á þennan lið svo sem hjartagangráðar og blóðstorknunarefni. Þessu hefur nú verið breytt og verða þessir liðir í framtíðinni á sérstökum reikningi.

Gerð hefur verið tilraun til að lækka kostnað við einnota hjálpartæki með því að beita útboðum. Í þessu tilfelli var um að ræða innkaup á ýmsum pappírsvörum og var niðurstaðan af tilrauninni sú að kostnaður lækkaði töluvert og þeir sem notuðu vörurnar voru ánægðari með hið nýja fyrirkomulag. Ástæða er til að ætla að Tryggingarstofnun geti sparað allnokkrar upphæðir með því að beita útboðum við kaup á slíkum vörum.

**Bæklunarhjálpertæki og gervilimir:** Ortópedísk hjálpartæki og gervilimir eru hjálpartæki sem notuð eru vegna ýmiskonar bæklunar og vöntunar á líkamshlutum. Vegna þess að miklir annmarkar eru á afgreiðslu þessara hjálpartækja verður afgreiðsluferlinu lýst hér.



Þegar einstaklingur þarf á hjálpartæki að halda sendir lækni hans inn umsókn þar sem fram kemur lýsing á ástandi sjúklings og hvaða hjálpartæki er farið fram á. Læknar Tryggingastofnunar meta síðan hvort viðkomandi hjálpartæki skuli greitt. Aðeins ef umsóknin er að einhverju leyti óeðlileg er viðkomandi sjúklingur kallaður í viðtal hjá tryggingalæknum.

Þegar umsókn um hjálpartæki hefur verið samþykkt af læknum Tryggingastofnunar er komið að því að útvega viðkomandi hjálpartæki sem í flestum tilfellum er sérsmíðað. Stoðtækjasmíðurinn ákveður síðan hvernig hann leysir mál viðkomandi einstaklings. Á þessu stigi væri eðlilegra að Tryggingastofnun kæmi inn í myndina og hefði á sínum snærum sérfræðinga sem tækju ákvörðun um hvernig mál viðkomandi einstaklings verði leyst. Sérstaklega á þetta við um þau tilfelli þegar kostnaður getur orðið mikill. T.d. má nefna að algengt verð á gervihendi er á aðra milljón króna.

Kostnaðarlegt eftirlit með þeim reikningum sem berast frá stoðtækjasmíðum hefur verið lítið. Til að sjá um þetta eftirlit og samskipti stofnunarinnar við stoðtækjasmíði þyrfti Tryggingastofnun að ráða til sín sérfróðan mann á þessu sviði. Hann gæti einnig séð um upplýsingamiðlun til þeirra sem nota hjálpartæki en það getur bæði leitt til betri þjónustu og lægri kostnaðar. Aðrar leiðir sem gætu leitt til lægri kostnaðar vegna þessara hjálpartækja eru eftirfarandi:

- ◆ Setja leiðbeinandi reglur um hvaða hjálpartæki skuli greitt fyrir í hverju tilfelli og hversu langur tími skuli líða á milli úthlutana.
- ◆ Beitt verði útboðum sem miðist við staðlaðar tegundir tækja, þar sem því verður við komið.
- ◆ Komið verði upp ákveðnum kostnaðarviðmiðunum m.a. með því að athuga verð á tækjum í nágrannalöndunum (þegar er hafin undirbúningur þessa kostnaðareftirlits hjá stofnuninni).

Bæklunarhjálpertæki og gervilimir virðast nokkuð dýr á Íslandi miðað við það sem gerist víða í nágrannalöndum okkar en taka ber tillit til þess að íslenskir stoðtækjasmíðir standa mjög framarlega í greininni. Kostnaður vegna bæklunarhjálpertækja hefur hækkað á föstu verðlagi um 56% frá 1986 til 1990. Kostnaður vegna nýrra gervilima er mjög breytilegur milli ára en frá árinu 1986 til 1990 var hækkingin 17% á föstu verðlagi. Þess ber að geta að virðisaukaskattur var lagður á þessi hjálpartæki árið 1990.

**Færnishjálpertæki:** Færnishjálpertæki eru ýmis tæki til að hjálpa hreyfihömluðu fólki að komast um og framkvæma ýmis verk í sínu daglega lífi. Sum þessara tækja eru endurnýtanleg og því úthlutað af hjálpartækjasmíðstöð Tryggingastofnunar. Kostnaður vegna þessara tækja á föstu verðlagi frá árinu 1986 til 1990 hefur lítið breyst.

**Flutnings- og farartæki:** Innan þessa flokks eru aðallega tæki sem ætluð eru til að koma fólki milli staða, auk lyftara og skyldra tækja. Þar að auki flokkast hér tvær ólíkar tegundir hjálpartækja þ.e. annarsvegar ýmis endurnýtanleg hjálpartæki eins og hjólastólar og göngugrindur og hins vegar bílahjálpartæki eins og sjálfskiptingar og vökvastýri. Eðlilegra væri að þessum tegundum hjálpartækja væri haldið aðskildum í bókhaldi.

Kostnaður vegna þessara hjálpartækja hefur hækkað um 43% frá árinu 1986 til 1990 á föstu verðlagi. Virðisaukaskattur kom á hluta þessara tækja árið 1990.

**Læknisfræðileg hjálpartæki:** Í þessum flokki eru hlutir eins og rannsóknarbúnaður og hjálpartæki við ýmiskonar lyfjagjöf aðallega í tengslum við sykursýki. Kostnaður vegna þessara tækja hefur hækkað á föstu verðlagi um 38% milli árána 1986 og 1990.

**Sjón- og heyrnarhjálpartæki:** Í framhaldi af stofnun Sjónstöðvar Íslands og Heyrnar- og talmeinstöðvar Íslands fluttist úthlutun á sérhæfðum hjálpataekjum vegna sjón- og heyrnargalla að mestu til þessara miðstöðva. Úthlutun nokkurra tegunda hjálpartækja í þessum flokkum er þó enn í höndum Tryggingastofnunar og vega þar tölvustýrð tjáskiptahjálpartæki þyngst. Það er álit Ríkisendurskoðunar og þeirra aðila er talað var við hjá Tryggingastofnun, Sjónstöðinni og Heyrnar- og talmeinstöðinni að hinar sérhæfðu miðstöðvar eigi að sjá um öll hjálpartæki á sínu sérsviði. Það sem helst virðist standa í vegi fyrir að svo geti orðið er að sum þeirra hjálpartækja á þessu sviði sem Tryggingastofnun sér enn um úthlutun á eru mjög dýr. Því er erfitt fyrir smærri stofnanir á föstum fjárlögum að sjá um greiðslu þeirra þar sem þörf fyrir tækin er mjög mismikil milli ára og sveiflur í fjárþörf því miklar.

### **Kostnaðaraðhald vegna hjálpartækja**

Ákvæði almannatryggingalaga hvað varðar hjálpartækjakostnað eru mjög rúm. Tryggingaráð hefur litið þannig á að ekki þurfi sérstakar fjárlagaheimildir vegna nýrra kostnaðarliða sem teljast til hjálpartækja. Þannig er tilkoma hjálpartækjamiðstöðvar og þátttaka Tryggingastofnunar í kostnaði vegna neyðarhnapps ekki byggð á heimild í fjárlögum eða fjárlögum. Ríkisendurskoðun telur að nýir kostnaðarliðir sem teljast til hjálpartækja verði að tengjast fjárlagagerð stofnunarinnar ef þær hafa í för með sér umtalsverðan kostnaðarauka.

### **Hjálpartækjamiðstöð**

Hjálpartækjamiðstöðin var sett á stofn árið 1986 að frumkvæði tryggingayfirlæknis. Miðstöðin tilheyrir sjúkratryggingadeild en vinnur í meiri samvinnu við læknadeild. Því er fjallað um málefni hennar í þessum kafla. Skipuð var 3ja manna stjórn og eiga þar sæti tryggingayfirlæknir, deildarstjóri sjúkratryggingadeildar og fulltrúi Öryrkjabandalagsins. Ástæða þess að hjálpartækjamiðstöðin var sett á stofn var mikill og hækkandi kostnaður vegna endurnýtanlegra hjálpartækja og ófullkomið úthlutunarkerfi þessara tækja hjá stofnuninni. Til að kanna hagkvæmni endurnýtingar hóf miðstöðin starfsemi í smáum stíl í 200 fermetra húsnæði. Reynslan af þessari starfsemi var góð en auk þess var könnuð starfsemi hjálpartækjamiðstöðva á Norðurlöndum áður en ákveðið var að auka umfang starfseminnar. Á síðasta ári var starfsemi miðstöðvarinnar síðan flutt í 1100 fermetra húsnæði sem gefur möguleika á auknum umsvifum. Í hinu nýja húsnæði er góð aðstaða til viðgerða og hreinsunar á hjálpartækjum, geymslu og birgðahalds og til að veita fræðslu um hjálpartæki og notkun þeirra. Hjálpartækjamiðstöðin hefur í dag 4 stöðugildi.

Reynslan af starfseminni virðist lofa góðu og hefur haft nokkurn sparnað í för með sér. Samkvæmt samantekt Hjálpartækjamiðstöðvarinnar var verðmæti endurnýtttra hjálpartækja árið 1990 um 45 milljónir króna miðað við sambærileg ný tæki. Rekstrarkostnaður hjálpartækjamiðstöðvarinnar var um 20 milljónir króna og er sá kostnaður bæði vegna endurnýtingar og viðgerða á tækjum á útleigu. Hér er því um verulegan sparnað að ræða. Endurnýting Hjálpartækjamiðstöðvarinnar hefur nú náð því marki að vera 30% af úthlutuðum tækjum. Þetta hlutfall er milli 70 og 80% sumstaðar á Norðurlöndum og er stefnt að því að nálgast það hlutfall á næstu árum. Ekki hefur enn verið tekin upp skipulögð innköllun hjálpartækja og ætti það að verða forgangsverkefni miðstöðvarinnar að taka hana upp.

Gera þyrfti áætlun til nokkurra ára um uppbyggingu miðstöðvarinnar þannig að sú aðstaða sem nú hefur verið fjárfest í verði nýtt á sem bestan hátt. Ekki virðist hafa verið mörkuð skýr stefna hvað varðar framtíðarstöðu Hjálpartækjamiðstöðvarinnar, hvort hún skuli vera áfram innan Tryggingastofnunar ríkisins og þá hvar eða gerð að sjálfstæðri stofnun.

## **Félagsmálafulltrúi**

Við læknadeildina er hálf staða félagsmálafulltrúa sem m.a. hefur það hlutverk að kanna félagslegar aðstæður þeirra sem sækja um örorkubætur. Ríkisendurskoðun telur að efla eigi starf félagsmálafulltrúa þannig að í ríkara mæli verði fylgst með félagslegum aðstæðum bótapega.

## **Endurmöt**

Í viðtölum við ýmsa þá aðila er eiga samskipti við Tryggingastofnun kom fram að þeir telja gerðar of víðtækar kröfur um læknisfræðilegt endurmat vegna örorku. Í sumum tilfellum eru sjúklingar kallaðir reglulega í endurmat þó útséð sé um að ástand þeirra geti batnað. Örorkumat flestra þessara einstaklinga getur einungis breyst ef félagslegar aðstæður þeirra breytast eða tekjur aukast. Virðist því mega draga úr endurmötum hjá ákveðnum hópi bótaþega

Í viðtölum við starfsfólk sem sér um afgreiðslu á hjálpartækjum kom fram að mikið er um að undirskrift sjúklings vanti bæði á umsóknir um hjálpartæki og á reikninga frá stoðtækjasmiðum. Ríkisendurskoðun telur að herða þurfi aðhald hvað þetta varðar og að ekki skuli taka við umsóknum og reikningum án undirskriftar sjúklings nema í undantekningartilfellum.

## ADRAR DEILDIR

### Tryggingayfirtannlæknir

#### Skipulag

Tryggingayfirtannlæknir heyrði þar til í nóvember 1990 undir tryggingayfirlækni en heyrir nú beint undir tryggingaráð og forstjóra. Þessi breyting byggir á breytingum á lögum um almannatryggingar sem gerðar voru árið 1989. Í 44. gr. laganna kemur nú fram að tryggingaráð skuli ráða tannlækni til að annast framkvæmd almannatryggingalaga hvað varðar tannlækningar. Sú skoðun hefur komið fram að verulegur faglegur munur sé á tannlækningum og öðrum lækningum og með tilliti til þess sé rétt að greina á milli þessara málaflokka innan Tryggingastofnunar ríkisins og hafa aðskildar deildir fyrir hvorn málaflokk.

Ríkisendurskoðun telur ekki rétt að stofna sérstaka deild um starfsemi tryggingayfirtannlæknis. Slík starfsemi ætti að vera hluti af læknadeild enda þótt tryggingayfirtannlæknir hafi alfarið með höndum úrskurði í tannmálum.

Hjá tryggingayfirtannlækni starfar einn fulltrúi í hálfu starfi en auk þess vinnur einn starfsmaður læknadeildar í hálfu starfi fyrir tryggingayfirtannlækni. Tryggingayfirtannlæknir hefur vinnuaðstöðu á skrifstofu landlæknis en undirmenn hans hafa aðsetur í húsnæði Tryggingastofnunar. Engin aðstaða er til að skoða sjúklinga hjá Tryggingastofnun og fer skoðun fram á einkastofu tryggingayfirtannlæknis.

#### Starfsemi

Í skipunarbréfi tryggingayfirtannlæknis kemur fram að hann skuli sinna eftirfarandi verkefnum:

- a) Vera í forsvari fyrir Tryggingastofnun varðandi tannmálaflokk stofnunarinnar.
- b) Annast og/eða hafa umsjón með mati og afgreiðslu á málefnum tryggðra varðandi eftirfarandi flokka tannviðgerða:

Vegna slysa (32. gr.)

Vegna meðfæddra galla (39. gr.)

Vegna greiðslu sjúkratrygginga á tannviðgerðum barna/unglinga og elli/örorkuþega (44 gr.)

- c) Annast eftirlit með gjaldtöku starfstétta í tannlækningum og móta samskiptakerfi Tryggingastofnunar og þeirra eftir því sem samningar gefa tilefni til.

Til að bæta eftirlit með með tannlæknaðkostnaði þarf að koma á tölvuskráningu. Hafin er tölvuskráning til að halda utan um slysamál og mál vegna meðfæddra galla.

Kostnaður vegna tannlækninga hjá Tryggingastofnun skiptist eins og hér að neðan kemur fram fyrir árið 1990.

Tannviðgerðir slysatrygginga	(32. gr.)	16 milljónir
Tannviðgerðir v. meðfæddra galla	(39. gr.)	44 -//-
Tannviðgerðir sjúkratryggingar	(44. gr.)	935 -//-

Tannlæknaðkostnaður samkvæmt 44. gr. almannatryggingalaga jókst um 43% milli árána 1986 og 1989. Ekki liggur fyrir af hverju þessi hækkun stafar og virðist vera ástæða til að taka fyrirkomulag og eftirlit með tannlækningum almannatrygginga til endurskoðunar. Enn hafa ekki verið sett lög um skipulagða tannlæknaþjónustu hér á landi. Slík lög hafa verið sett á hinum Norðurlöndunum og eru tannlækningar þar skipulagðar með það í huga að hver aldursflokkur fái þá meðferð og það eftirlit sem þurfa þykir og þá beitt ákveðnum meðferðarmunstrum. Meiri hluti almennra tannlækninga eru framkvæmdar þar af tannlæknum sem ráðnir eru á föstum launum sem og margir sérfræðingar, t.d. tannréttingalæknar. Jafnhliða þekkjast einnig sérsamningar milli einstaka tannlækna og viðkomandi almannatrygginga. Þetta skipulag, bæði á framkvæmd tannlæknaþjónustunnar og eftirliti, hefur reynst vel á Norðurlöndum. Ríkisendurskoðun álitur að kanna beri grundvöll slíks fyrirkomulags hér á landi.

## **Innheimtu- og lánadeild**

### **Skipulag og hlutverk**

Á deildinni starfa tíu manns en stöðugildi eru níu. Starfsemin fer öll fram í aðalstöðvum Tryggingastofnunar við Laugaveg. Hlutverk innheimtu-

og lánadeildar er að halda utan um lánveitingar og innheimtur Tryggingastofnunar og þeirra sjóða sem starfa innan hennar.

## **Starfsemi**

Starfsemi deildarinnar felst aðallega í að sinna innheimtu- og lána-starfsemi vegna eftirtalinna sjóða og lánaflokka:

- ◆ Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins.
- ◆ Lífeyrissjóðs hjúkrunarkvenna.
- ◆ Lífeyrissjóðs sjómanna.
- ◆ Bílalána Tryggingastofnunar til öryrkja.
- ◆ Lána atvinnuleysistryggingasjóðs.
- ◆ Erfðafjár sjóðs.
- ◆ Víxillána v. glasafriðvgunar.
- ◆ Framkvæmdasjóðs aldraðra.

Stærsti hlutinn af vinnu deildarinnar er vegna Lífeyrissjóðs sjómanna og Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins. Þessir sjóðir eru tveir af stærstu lífeyrissjóðum landsins.

Deildin annast innheimtu og lánastarfsemi fyrir alla lífeyrissjóði starfsmanna ríkisins en sjóðirnir sjá sjálfir um að halda utan um iðgjaldagreiðslur. Hvað varðar Lífeyrissjóð sjómanna sér deildin um afgreiðslur lána og innheimtur. Sjóðurinn sér sjálfur um iðgjaldabókhald og úthlutun lána.

Um bílalán er sótt til lífeyrisdeildarinnar, umsóknir berast síðan til tryggingaráðs sem tekur afstöðu til þess hvort lánið skuli veitt viðkomandi eða ekki. Innheimtu- og lánadeildin sér síðan um afgreiðslu lánanna.

## **Bókhaldsdeild**

### **Skipulag**

Á bókhaldsdeildinni starfa auk deildarstjóra og aðstoðardeildarstjóra 15 starfsmenn við bókhaldsskráningu. Heildarfjöldi stöðugilda er 14,7. Starfsemi deildarinnar fer fram á tveimur stöðum í byggingu Tryggingastofnunar. Aðalstarfsemin fer fram á 2. hæð þar sem deildarstjóri hefur aðsetur en hluti starfsmanna deildarinnar vinnur við bókhaldsskráningu í

húsnæði aðalgjaldkera á fyrstu hæðinni. Þar sem þessir starfsmenn vinna í nánum tengslum við yfirlingjaldkera væri eðlilegra að þeir heyrðu undir hann.

Sú bókhaldsskráning sem fer fram hjá aðalgjaldkera fer ekki beint inn í bókhaldið heldur í milliskrá sem er yfirfarin og síðan færð í bókhaldið. Einfalda mætti vinnuferli og koma í veg fyrir tvíverknað vegna þessara færslna ef skráð væri beint í bókhaldskerfið.

## **Hlutverk**

Hlutverk bókhaldsdeildarinnar er að veita öllum deildum Tryggingastofnunar og þeim sjóðum sem starfa innan veggja hennar almenna bókhaldsþjónustu.

## **Starfsemi**

Starfsemin felst í að sinna fjárhagsbókhaldi vegna almannatrygginga, reksturs Tryggingastofnunar og sjóða sem starfa innan stofnunarinnar. Allt bókhald er fært í hinu svokallaða BÁR kerfi, þ.e. bókhalds og áætlanagerfi ríkisins.

Gögn varðandi inn- og útgreiðslur sjúkratryggingar og sjóða berast bókhaldi frá gjaldkeradeild daginn eftir að viðkomandi greiðsla hefur átt sér stað.

Haldið er utan um greiðslur til einstaklinga í lífeyrisdeild í svokölluðu greiðslukerfi. Niðurstöðutölur um greiðslur í hverjum bótaflokki berast mánaðarlega úr greiðslukerfinu í bókhald stofnunarinnar.

Flestir þeir aðilar sem deildin annast bókhald fyrir merkja sjálfir fylgiskjöl en fyrir suma þeirra, t.d. Atvinnuleysistryggingasjóð og Tannverndarsjóð, sér bókhaldsdeildin um merkinguna.

Forsvarsmenn deildarinnar telja starfsfólk varla getað annað verkefnum sínum við núverandi aðstæður. Á undanförunum árum hefur Tryggingstofnun tekið við ýmsum verkefnum sem hafa haft í för með sér aukið álag á deildina. Ekki hefur í öllum tilfellum verið haft samráð við bókhaldsdeildina varðandi það að taka við þessum verkefnum og aðstaða hennar ekki verið bætt vegna þeirra. Síðustu dæmin um þetta var yfirtaka sjúkrasamlaganna og þegar ríkisábyrgð á launum var flutt til Tryggingastofnunar.

Deildin gefur út fyrir hvern mánuð yfirlit yfir fjármál stofnunarinnar bæði hvað varðar almannatryggingar og þá sjóði sem starfa innan Trygginga-



stofnunar. Yfirlit þetta berst til yfirmanna stofnunarinnar, tryggingaráðs, heilbrigðis- og tryggingaráðuneytis, fjármálaráðuneytis og Ríkisendurskoðunar. Yfirlitið er tilbúið einum til þremur mánuðum eftir lok hvers mánaðar. Þannig fá þeir aðilar sem helst þurfa að fylgjast með starfsemi stofnunarinnar upplýsingar um greiðslur hennar og rekstur.

## **Gjaldkeradeild**

### **Skipulag**

Á deildinni vinna fjórir starfsmenn, deildastjóri og þrjár fulltrúar. Starfsemi deildarinnar fer fram bæði í aðalstöðvum Tryggingastofnunar við Laugaveg og á skrifstofunni í Tryggvagötu þar sem einn starfsmaður hefur aðsetur. Óhagræði er af þessu fyrirkomulagi og ætti öll starfsemi deildarinnar að fara fram á einum stað.

### **Starfsemi**

Allar greiðslur sem deildin sér um eru af reikningi Tryggingastofnunar í Seðlabanka Íslands. Greiðslurnar fara fram með eftirfarandi hætti.

- a) Lagt inn á bankareikninga. Annars vegar eftir greiðslulistum til fastra viðskiptavina, hinsvegar eftir einstökum bankainnleggjum til þeirra sem fá stakar greiðslur.
- b) Ávísanir sendar í pósti. Þá berast gögn varðandi greiðsluna frá viðkomandi deild til gjaldkera sem sendir ávísun fyrir greiðslunni.
- c) Greitt á staðnum. Greiðslumóttakandi nær í gögn til viðkomandi deildar, kemur með þau til gjaldkera og fær þar greiðslu.

Eftirfarandi greiðslur eru á greiðslulistum til banka:

Frá sjúkra- og slysatryggingadeild:

- ◆ Greiðslur til sjúkrahúsa, heilsugæslustöðva, elliheimila, apóteka, sérfræðinga, heilsugæslulækna, tannlækna, sjúkrapjálfa og hjálpartækjasala.

Frá skrifstofustjóra:

- ◆ Greiðslur til tryggingaumboða utan Reykjavíkur vegna lífeyris-  
atvinnuleysis- og sjúkratrygginga.

Helstu innborganir sem berast gjaldkeradeildinni eru:

- ◆ Framlag ríkissjóðs.
- ◆ Afborganir af lánum lífeyrissjóða.
- ◆ Meðalagsgreiðslur frá innheimtustofnun sveitafélaga.
- ◆ Greiðslur iðgjalda í lífeyrissjóði.

Lántakendur sjóða hjá Tryggingastofnun þurfa að greiða af lánum sínum hjá gjaldkeradeild Tryggingastofnunar. Þessu þyrfti að breyta þannig að hægt væri greiða af lánum í bönkum. Slíkt er sjálfsgöð þjónusta við þá sem tekið hafa lán hjá sjóðum innan stofnunarinnar.

## **Afgreiðsludeild**

### **Skipulag**

Eftirliti með greiðslum lífeyrstrygginga er skipt á milli þriggja deilda eftir búsetu bótaþega. Afgreiðsludeildin sér um höfuðborgarsvæðið utan Reykjavíkur. Vinnslu- og tölvusvið lífeyrisdeildar sér um Reykjavík og svokölluð afgreiðslu- og tölvudeild sér um landsbyggðina. Greiðslur lífeyristrygginga eru afgreiddar í samvinnu lífeyrisdeildar, greiðsludeilda, Skýrsluvéla ríkisins, Reiknistofu bankanna og banka.

Á afgreiðsludeildinni vinna þrír starfsmenn, einn deildarstjóri og tveir fulltrúar og fer starfsemin öll fram í aðalstöðvum Tryggingastofnunar.

### **Hlutverk**

Meginhlutverk afgreiðsludeildarinnar er að sjá til þess að þær greiðslur sem deildin hefur umsjón með séu í samræmi við forsendur laga og reglugerða og berist til rétttra aðila.

### **Verkefni**

Það verkefni deildarinnar sem vegur þyngst er eftirlit með greiðslum til bótaþega lífeyristrygginga (bótaþega höfuðborgarsvæðisins utan Reykjavíkur).

Til staðar er bótaskrá fyrir síðasta mánuð þar sem fram kemur hvaða bætur hver bótaþegi skuli fá. Ný og breytt bótamál eru skráð af lífeyrisdeild og umboðum í biðskrá. Þessar tvær skrár eru síðan keyrðar saman og út kemur svokölluð viðhaldsskrá. Lífeyrisdeild og afgreiðsludeildir fara yfir þessar skrár og leiðréttu villur sem koma fram við tölvukeyrslur. Tvær til þrjár keyrslur þarf til að útrýma villum og sjá Skýrsluvélar ríkisins og Reykjavíkurborgar um þær. Þegar þessi skrá er orðin villulaus fer fram tölvukeyrsla þar sem reiknaðar eru út bætur hvers bótaþega. Sú skrá sem þá verður til er send Reiknistofu bankanna sem sér um að greiða inn á bankareikninga eftir henni.

Á deildinni er farið yfir heildargreiðslur í öllum bótaflokkum og til stofnana til að ganga úr skugga um að heildarupphæðir séu réttar.

Deildin sér um afgreiðslu bifreiðakaupastyrkja til hreyfihamlaðra. Upphaflega var þetta fyrirkomulag til bráðbirgða en vegna annríkis á lífeyrisdeildinni er verkefnið orðið fast í sessi hjá afgreiðsludeildinni. Afgreiðsla þessara mála er mjög tímafrek.

Önnur helstu verkefni deildarinnar eru eftirfarandi:

- ◆ Koma breyttum forsendum vegna bótagreiðslna til SKÝRR.
- ◆ Sjá um að innheimta ofgreiðslur til bótaþega og stofnana.
- ◆ Sjá um leiðréttingar vegna persónuafsláttar af tekjuskatti.
- ◆ Sjá um greiðslur til almennra deilda elliheimila

## **Afgreiðslu- og tölvudeild**

### **Skipulag**

Á deildinni starfa þrír starfsmenn, tveir fulltrúar og einn deildarstjóri. Mestur tími deildarstjóra fer í að sinna tölvumálum, en eftirlit með greiðslum er að mestu í umsjá fulltrúanna sem starfa á deildinni.

### **Hlutverk**

Hlutverk deildarinnar er annars vegar að sjá um eftirlit með greiðslum hjá umboðum Tryggingastofnunar á landsbyggðinni með sama hætti og hin greiðsludeildin fyrir höfuðborgarsvæðið. Hins vegar er það hlutverk deildarinnar að hafa yfirumsjón með tölvumálum stofnunarinnar en fjallað er um tölvumálin annars staðar í skýrslunni. Ríkisendurskoðun telur óeðlilegt að þessir óskyldu þættir séu á hendi sömu deildar.

## Starfsemi

Starfsemi deildarinnar er sambærileg störfum afgreiðsludeildar hér að framan að því undanskyldu að hún sér ekki um afgreiðslu bílakaupastyrkja til hreyfihamlaðra og greiðslur til elliheimila. Töluverður tími fer í að veita umboðunum leiðbeiningar og aðstoð.

Þar sem minni umboð Tryggingastofnunar hafa ekki verið tengd beint við tölvukerfi Tryggingastofnunar koma upplýsingar um bótaþega frá þeim á sérstökum eyðublöðum. Farið er yfir þessi eyðublöð á deildinni og villur leiðréttar áður en skráð er af þeim inn í tölvukerfið.

Ríkisendurskoðun telur óeðlilegt að þeim verkþætti að fylgjast með greiðslum stofnunarinnar sé skipt á margar deildir eins og raunin er hjá Tryggingastofnun. Það ætti að vera hluti af endurskipulagningu stofnunarinnar að færa þessi mál til betri vegar. Tekið skal fram að hið nýja upplýsinga- og greiðslukerfi sem nú er unnið að mun einfalda eftirlit með greiðslum.

## Félagsmála- og upplýsingadeild

### Skipulag

Í 80 gr. laga um almannatryggingar kemur fram að við Tryggingastofnun skuli starfa deild sem hafi það hlutverk að annast velferðarmál aldraðra og annarra bótaþega. Í reglugerð nr. 306 frá 1972 um félagsmála- og upplýsingamáladeild kemur fram að hún skuli starfa sem sérstök deild innan Tryggingastofnunar og vera undir stjórn sérstaks deildarstjóra sem ráðherra skipar.

Á deildinni starfa nú auk deildarstjóra tveir fulltrúar í fullu starfi. Starfsemin fer að mestu leyti fram í aðalstöðvum Tryggingastofnunar en einnig stendur deildin fyrir fræðslufundum utan stofnunarinnar.

### Hlutverk

Í reglugerðinni er kveðið á um hlutverk deildarinnar og er það í meginatriðum falið í eftirtöldum þremur verkefnum.

- ◆ Standa að athugunum á félagslegum aðstæðum aldraðra og öryrkja og gera tillögur til úrbóta ef þörf er á.

- ◆ Örva og styðja félagsstarfsemi aldraðra og öryrkja.
- ◆ Annast upplýsingastarfsemi og útgáfu leiðbeiningarita um rétt til bóta hjá Tryggingastofnun fyrir bótapega og aðra.

## **Starfsemi**

Deildin hefur þróast á þann veg að hún sinnir aðallega upplýsingahlutverkinu. Félagslegu verkefnum sem mælt er fyrir um í reglugerðinni hefur ekki verið mögulegt að sinna við þær aðstæður sem deildin hefur búið við. Deildin sér einnig um innra upplýsingasteymi og fræðslumál stofnunarinnar en þessir málaflokkar eru enn tiltölulega umfangslitlir og ómótaðir.

Upplýsinga- og fræðslumál eru mikilvægur málaflokkur hjá Tryggingastofnun og virðist eðlilegt að verkefni og ábyrgð deildarinnar verði bundin þessum málaflokkum. Aðrir þeir málaflokkar sem fram koma í reglugerðinni eru nokkuð annars eðlis og virðist eðlilegra að þeim sé sinnt af öðrum aðilum annað hvort innan eða utan Tryggingastofnunar. Félagsstarfsemi aldraðra er í dag á hendi sveitarfélaga í samræmi við lög um málefni aldraðra og er því ekki þörf á að Tryggingastofnun sinni einnig þessum málaflokki.

Félagsmála- og upplýsingadeildin hafði áður umsjón með útgáfu blaðsins Félagsmál. Blaðaútgáfa stofnunarinnar hefur nú verið færð í hendur deildarstjóra endurskoðunardeildar og starfsmanns á eftirlaunum sem sinnir starfi ritstjóra í tímavinnu.

Í Félagsmálum er komið á framfæri upplýsingum um bætur almannatrygginga, fréttum af starfsemi stofnunarinnar, ársreikningi og öðrum tölulegum upplýsingum. Þannig höfðar blaðið til mjög mismunandi lesendahópa. Ástæða er til að endurskoða tilgang og markmið með blaðaútgáfu í þessu formi. Eðlilegra er að félagsmála- og upplýsingadeild komi á framfæri upplýsingum til bótapega og jafnvel starfsfólks en ársreikningur og aðrar tölulegar upplýsingar Tryggingastofnunar verði á hendi annarra deilda stjórnslusviðs.

## **Endurskoðunardeild**

### **Skipulag**

Á deildinni vinna sex menn, deildarstjóri og fimm aðrir starfsmenn. Starfsemin fer að mestu leyti fram í Tryggingastofnun en einnig fara

starfsmenn í ferðir út á land til að endurskoða úrskurði hjá umboðum Tryggingastofnunar.

## Hlutverk

Í 6. gr. almannatryggingalaganna sem fjallar um eftirlitshlutverk tryggingaráðs með stofnuninni kemur fram að endurskoðunardeild skuli starfa við stofnunina undir eftirliti þess. Ljóst er að hlutverk endurskoðunardeildar er að fylgjast með rekstri stofnunarinnar fyrir hönd tryggingaráðs og sjá til þess að stofnunin starfi innan ramma laga og reglugerða. Þannig heyrir deildin ekki undir forstjóra. Reyndin hefur orðið sú að eftirlitshlutverk deildarinnar hefur aðeins beinst að takmörkuðum þáttum í starfi stofnunarinnar en ekki er fylgst almennt með rekstri hennar.

## Verkefni

Verkefni deildarinnar felast að mestu leyti í endurskoðun á úrskurðum lífeyrisdeildarinnar en einnig tekur deildin þátt í fjárlagatillögugerð auk ýmissa smærri verkefna. Ljóst er af framansögðu að deildin sinnir ekki því hlutverki sínu að fylgjast með því, að stofnunin haldi sig innan ramma laga og reglugerða þar sem margir stórir þættir í starfsemi stofnunarinnar eru ekki endurskoðaðir af deildinni.

Fjárlagatillögugerð og önnur verkefni eins og þátttöku í útgáfu tímarits stofnunarinnar ætti að flytja til annarra deilda þannig að kraftar deildarinnar nýtist sem best við að sinna innra eftirliti hjá stofnuninni.

## Sjóðir

Innan Tryggingastofnunar starfa eftirtaldir sex lífeyrissjóðir:

- ◆ Lífeyrissjóður starfsmanna ríkisins.
- ◆ Lífeyrissjóður ráðherra.
- ◆ Lífeyrissjóður alþingismanna.
- ◆ Lífeyrissjóður sjómanna.
- ◆ Lífeyrissjóður hjúkrunarkvenna.
- ◆ Lífeyrissjóður ljósmæðra.

Lífeyrissjóður sjómanna og Lífeyrissjóður starfsmanna ríkisins eru stærstu sjóðirnir. Lífeyrissjóðir alþingismanna og ráðherra teljast sérstakar deildir innan Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins og eru nokkuð sjálfstæðir. Lífeyrissjóður ljósmæðra er vart nema nafnið eitt og unnið er að því að leggja

hann niður. Starfsmannafjöldi lífeyrissjóðanna samsvarar 15 stöðugildum, þar af eru 8 stöðugildi hjá Lífeyrissjóði sjómanna.

Innan Tryggingastofnunar eru einnig Atvinnuleysistryggingarsjóður, Erfðafjár sjóður og Framkvæmdasjóður aldraðra. Starfsmannafjöldi Atvinnuleysistryggingarsjóðs nemur tveimur stöðugildum. Fyrir hina sjóðina sér Tryggingastofnun um bókhald og greiðslur og er enginn fastur starfsmaður vegna þessara verkefna hjá Tryggingastofnun.

Starfsemi þessara sjóða hefur nokkra sérstöðu innan Tryggingastofnunar. Þeir teljast sérstakar deildir innan stofnunarinnar og falla þar með inn í stjórnskipulag hennar en hafa flestir jafnframt sjálfstæðar stjórnir. Starfsemi þessara sjóða tengist ekki meginstarfsemi Tryggingastofnunar og samskipti þeirra við Tryggingastofnun eru í raun fólgin í því að sjóðirnir kaupa ákveðna þjónustu af stofnuninni. Starfsmenn sjóðanna eru því starfsmenn Tryggingastofnunar og forstjóri hennar þeirra yfirmaður.

Sú þróun hefur þó átt sér stað að forsvarsmönnum sjóðanna er sýnna, a.m.k. á stundum, að líta á stjórnir sjóðanna sem sitt æðsta yfirvald og haga málum sínum eins og sjóðirnir væru sjálfstæð eining en ekki deild innan Tryggingastofnunar. Þetta fyrirkomulag skapar stjórnunarlega óvissu innan stofnunarinnar. Einnig er aðbúnaður á vinnustað mismunandi á milli deilda.

Meginhlutverk Tryggingastofnunar er að sjá um framkvæmd almanna-trygginga. Því þarf að taka skýra afstöðu til þess hvaða önnur starfsemi eigi að vera áfram innan veggja Tryggingastofnunar og með hvaða stjórnskipulegum hætti.

### **Önnur starfsemi**

Einnig er eftirtalin starfsemi innan Tryggingastofnunar:

Umsjónarnefnd eftirlauna sem hefur sérstaka stjórn. Tryggingastofnun sér aðallega um bókhald og greiðslur fyrir nefndina.

Ríkisábyrgð á launum sem heyrir undir félagsmálaráðuneytið en nýtur aðstöðu auk bókhalds og gjaldkerapjónustu hjá Tryggingastofnun.

Starfsemi beggja þessara aðila er lítil umfangs en hjá Umsjónarnefnd eftirlauna og Ríkisábyrgð á launum vinna tveir starfsmenn.

## BIFREIÐAHLUNNINDI ALDRAÐRA OG ÖRYRKJA

Hér verður bifreiðahlunnindum almannatrygginga til aldraðra og öryrkja lýst í stuttu máli. Stuðningurinn er aðallega við þá er njóta elli-og örorkulífeyris og örorkustyrks og þurfa á bifreið að halda vegna hreyfi-hömlunar sinnar.

Lán til bifreiðakaupa: Lán til bifreiðakaupa eru ekki veitt samkvæmt heimild í almannatryggingalögum en löng hefð er fyrir þessari lánastarfsemi hjá Tryggingastofnun. Tryggingaráð setur reglur um þessi bifreiðakaupalán og þarf samþykki þess fyrir hverri einstakri umsókn. Sótt er um lánin til lífeyrisdeildar sem afgreiðir umsóknir á grundvelli umsagnar tryggingayfirlæknis. Upphæð lána er 340 þúsund krónur fyrir þá sem bundnir eru hjólastól eða nota hækjur en 200 þúsund krónur fyrir aðra og eru lánin tekjutengd (verðlag í september 1991).

Bensínstyrkur: Bensínstyrkur er veittur til reksturs bifreiðar og sér lífeyrisdeild um afgreiðslu og úrskurði að fenginni umsögn tryggingayfirlæknis. Styrkurinn er veittur fjórum sinnum á ári og var 4.050 krónur á mánuði í september 1991. Bensínstyrkþegar eiga rétt á niðurfellingu bifreiðagjalda.

Hjálpartæki í bifreiðar: Hægt er að fá greiddan að hluta ýmsan búnað í bifreiðar ef ástæða er talin til eins og sjálfskiptingar og vökvastýri. Umsóknir um þennan búnað berast til tryggingayfirlæknis sem úrskurðar um þörf fyrir búnaðinn. Þessi búnaður telst til hjálpartækja og heyrir sem slíkur undir sjúkratryggingadeild.

Styrkur til bifreiðakaupa: Auk elli- og örorkulífeyrisþega geta hreyfihamlaðir sem ekki njóta bóta og foreldrar fatlaðra barna fengið styrk til bifreiðakaupa. Styrkirnir eru ekki tekjutengdir samkvæmt reglugerð um veitingu þeirra. Sérstök úthlutunarnefnd, sem í eiga sæti tveir læknar utan stofnunarinnar og deildarstjóri lífeyrisdeildar, sér um veitingu styrkjanna. Kostnaður við úthlutunarnefndina nam um 1,4 milljónum króna árið 1990. Styrkirnir eru veittir einu sinni á ári, 50 að upphæð 600 þúsund krónur og 600 að upphæð 200 þúsund krónur. Sótt er um styrkina hjá lífeyrisdeild en þó á öðrum stað í byggingu Tryggingastofnunar en um bifreiðakaupalánin.

Eins og hér kemur fram er úthlutun bifreiðahlunninda hreyfihamlaðra á hendi nokkurra aðila innan stofnunarinnar og utan. Bifreiðahlunnindin tengjast öll lausn ákveðins vandamáls fyrir afmarkaðan hóp og því verður að telja eðlilegt að framkvæmd og eftirlit með þessum málaflokki sé sem mest á einni hendi. Slíkt gæti stuðlað að réttlátari skiptingu þessara fjámuna og



betri þjónustu við þá sem aðstoðarinnar njóta. Vandséð er hversvegna læknar utan Tryggingastofnunarinnar úrskurða um bílakaupastyrkina þegar innan hennar er sú þekking sem þarf til að sjá um þennan þátt. Eins og áður segir eiga lán til bifreiðakaupa sér ekki stoð í lögum og samræmist það tæpast hlutverki Tryggingastofnunar að stunda lánsstarfsemi. Athuga ætti möguleika á því að flytja starfsemi þessa frá Tryggingastofnun til bankanna.

## ÁÆTLANAGERÐ OG FJÁRMÁL

Engin áætlana- eða hagdeild er til staðar í Tryggingastofnun. Fjárlagatillögur stofnunarinnar eru unnar af endurskoðunardeild án þátttöku deildarstjóra viðkomandi deilda. Á þetta jafnt við um áætlun á rekstrarkostnaði deildanna sem og áætlanir vegna greiðslu þeirra bóta sem deildirnar inna af hendi.

Eftirfarandi tafla sýnir samanburð á fjárlagatillögum Tryggingastofnunar, frumvarpi til fjárlaga, fjárlögum og fjáraukalögum árin 1989 og 1990.

	<b>Fjár- laga.t. TR</b>	<b>Frumvarp til fjárlaga</b>	<b>Fjár- lög</b>	<b>Frávik á fjárl. og fjárl.- till. Tr.</b>	<b>Fjár auka lög</b>
<b>1989</b>					
Yfirstjórn	279	278	276	3	
Lífeyristr.	10.879	10.760	10.760	119	48
Sjúkratr.	7.348	5.840	5.750	1.598	1.808*
Slysatr.	345	318	318	27	32
	<u>18.851</u>	<u>17.196</u>	<u>17.104</u>	<u>1.747</u>	<u>1.888</u>
<b>1990</b>					
Yfirstjórn	369	325	325	44	
Lífeyristr.	12.873	12.382	12.757	116	100
Sjúkratr.	10.323	9.417	9.113	1.210	1.100
Slysatr.	468	398	398	70	
	<u>24.033</u>	<u>22.522</u>	<u>22.593</u>	<u>1.440</u>	<u>1.200</u>

\* 1.562.000 þús. króna skv. fjáraukalögum 1989 og 246.676 skv. lögum nr. 56/1990 um breytingu á fjáraukalögum 1989.

Svo virðist sem heildarfjárlagatillögur Tryggingastofnunar liggi nálægt endanlegum útgjöldum stofnunarinnar. Ef litið er hinsvegar á áætlanir vegna einstakra útgjaldaliða eru skekkjur meiri sbr. eftirfarandi töflu (í milljónum króna á verðlagi hvers árs).

<b>1989</b>	<b>Áætlun Tr.</b>	<b>Frumvarp til fjárl.</b>	<b>Fjárlög</b>	<b>Reikningar Tr.</b>
Læknisverk	1.397	1.011	1.011	1.039

Lyfjakostnaður	1.873	1.618	1.618	2.154
Tannlæknakostnaður	477	460	460	556
Hjálpartæki	469	364	364	397

<b>1990</b>	<b>Áætlun Tr.</b>	<b>Frumvarp til fjárl.</b>	<b>Fjárlög</b>	<b>Reikningar Tr.</b>
Læknisverk	1.545	982	911	1.237
Lyfjakostnaður	2.540	2.110	2.000	2.600
Tannlæknalostnaður	570	617	772	935
Hjálpartæki	466	484	392	598

Sparnaðarhugmyndir stjórnvalda á árunum 1989 og 1990 náðu ekki nema að litlu leyti fram að ganga og hefðu raunar ekki dugað til þótt svo hefði verið. Ástæðan er að hluta til sú að við fjárlagagerð virðist að verulegu leyti gengið út frá fjárlögum fyrra árs í stað þess að styðjast við raunverulegan kostnað og taka ákvarðanir um sparnað á þeim forsendum.

Á árinu 1989 ætluðu stjórnvöld þannig að spara 80 milljónir króna í lyfjakostnaði en eins og fram kemur hér að framan varð lyfjakostnaður Tryggingastofnunar 2.154 milljarðar á árinu eða 33% hærri en fjárlög gerðu ráð fyrir. Á árinu 1990 varð lyfjakostnaður 30% umfram forsendur fjárlaga þrátt fyrir aðgerðir stjórnvalda sem fólust í bestukaupalista og fleiri aðgerðum.

Þegar lög eru í undirbúningi sem áætlað er að hafi í för með sér útgjaldaauka fyrir ríkissjóð eru, a.m.k. hin síðari ár, gerðar nokkuð ítarlegar kostnaðaráætlanir í þeim nefndum sem um málið fjalla. Þannig lagði nefnd, um breytingar á greiðslum í fæðingarorlofi úr 3 mánuðum í 6, fram útreikninga sem framreiknaðir virðast í samræmi við endanlegan kostnað Tryggingastofnunar sbr. eftirfarandi töflu (í milljónum króna á verðlagi hvers árs).

	<b>Áætlun nefndar</b>	<b>Áætlun Tr.</b>	<b>Fjárlög</b>	<b>Reikningar Tr.</b>
1989	861	797	894	802
1990	1148	1113	885	1126

Skv. ofansögðu virðist a.m.k. í þessu tilviki ekki tekið tillit áætlana nefndarinnar eða Tryggingastofnunar í fjárlögum þrátt fyrir að um lögbundin útgjöld sé að ræða.

Vanáætlun á raunverulegri fjárförf Tryggingastofnunar ríkisins hefur haft í för með sér verulegan vaxtakostnað fyrir stofnunina. Fjárförfinni hefur verið mætt með aukinni sjóðskuld við vörslusjóði. Hefur þessi vanáætlun verið mest í sjúkratryggingadeild. Eftirfarandi tafla sýnir skuld lífeyris- og sjúkratryggingadeilda við vörslusjóði árin 1986 til 1990 á verðlagi hvers árs (í þús. króna).

	<b>1986</b>	<b>1987</b>	<b>1988</b>	<b>1989</b>	<b>1990</b>
Lífeyristr.	371.615	112.873	167.223	145.210	39.065
Sjúkratr.	208.786	596.060	765.764	0*	34.601

\* Á árinu 1989 fékkst fjárveiting á fjáraukalögum til greiðslu á skuld við vörslusjóði.

Eins og fram hefur komið nam fjárveiting til sjúkratrygginga, skv. fjáraukalögum fyrir árið 1989, 1.808 milljónum króna og 1.100 milljónum króna árið 1990. Aukafjárveitingar á árinu 1989 voru að hluta til vegna greiðslu á skuld við vörslusjóði. Kemur fram í skýringum með frumvarpi til fjáraukalaga 1990, að um sé að ræða aukinn kostnað vegna kaupa á lyfjum, hjálpartækjum og læknishjálp, en lyfjakostnaður Tryggingastofnunar nam 2.600 milljónum króna árið 1990 þrátt fyrir aðgerðir stjórnvalda eins og gerð bestukaupalista og hækkun á kostnaðarhlutdeild sjúklinga í sérfræðilæknishjálp.

## REKSTRARKOSTNAÐUR TRYGGINGASTOFNUNAR

### Yfirtaka sjúkrasamlaga

Með breyttri verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga yfirtók Tryggingastofnun ríkisins verkefni sjúkrasamlaga í ársbyrjun 1990. Með þessu breytta fyrirkomulagi tóku sýslumenn og bæjarfógetar að sér umsjón umboða tryggingastofnunar á landsbyggðinni.

Samkvæmt ársreikningi Tryggingastofnunar ríkisins fyrir árið 1990 nemur kostnaður vegna yfirtökunnar um 100 milljónum króna. Sá kostnaður kemur einkum fram í auknum útgjöldum sjúkratryggingadeildar, bókhalds og fjárvörslu og sameiginlegrar þjónustu. Kostnaður vegna sjúkrasamlaga hefði, miðað við óbreytta starfsemi, numið um 160 milljónum á árinu 1990. Viðbótarkostnaður Tryggingastofnunar, sýslumanna og bæjarfógeta vegna yfirtökunnar er lauslega áætlaður nálægt 130 milljónum á árinu. Þannig má telja að náðst hafi sparnaður sem nemur um 1/5 af þeim kostnaði sem verið hefði að óbreyttu. Hagræði af þessari breytingu er ekki að fullu komið fram þar sem sú starfsemi sem Tryggingastofnun yfirtók hefur ekki enn verið sameinuð á einn stað.

### Rekstraráætlanir

Rekstraráætlanir Tryggingastofnunar eru ekki gerðar í samráði við deildarstjóra. Þeim er því ekki nægilega ljóst hvaða heimildir þeir hafa til að leggja í kostnað og ábyrgð þeirra óskýr hvað varðar kostnaðaraðhald. Nauðsynlegt er að deildarstjórar taki þátt í áætlanagerð vegna rekstrarkostnaðar deilda sinna. Þannig væri stuðlað að því að takmarkað fjármagn nýttist sem best og deildarstjórar gerðir ábyrgari vegna reksturs deilda sinna.

Nauðsynlegt er að reyna að meta rekstrarárangur Tryggingastofnunar á einn eða annan hátt. Í því sambandi verði teknir upp einhverskonar staðlaðir mælikvarðar sem gætu gefið vísbendingu um hvort stofnunin stæði sig vel eða illa. Sem dæmi má nefna að mæld yrðu annarsvegar afköst eins og fjöldi afgreiðslna og hins vegar kostnaður þeim samfara. Niðurstöður þessar mætti síðan nota til að bera saman árangur milli ára og e.t.v. við árangur sambærilegra stofnana í nágrannalöndum okkar.

### Gjöld og tekjur

#### Tafla 9

Þróun rekstrarkostnaðar áráanna 1986 - 1990.

Fjárhæðir í þ.kr. á verðlagi ársins 1990.

Tekjur / Gjöld	1986	1987	1988	1989	1990	Mism. % '86-'90
<b>Tekjur:</b>						
Vörslusjóðir	83.606	83.826	87.162	86.598	95.707	14,5%
Slysatryggingar	26.880	26.054	28.006	27.875	34.739	29,2%
Húsaleiga	1.268	1.081	785	651	0	
<b>Tekjur alls</b>	<b>111.754</b>	<b>110.962</b>	<b>115.953</b>	<b>115.124</b>	<b>130.446</b>	<b>16,7%</b>
<b>Gjöld:</b>						
Yfirstjórn	24.739	26.819	24.628	24.652	27.367	10,6%
Bókhald og fjárvarsla	62.765	65.000	69.962	75.818	98.410	56,8%
Sameiginleg þjónusta	16.477	20.004	19.677	19.359	31.201	89,4%
Lífeyrisdeild	38.463	49.354	48.382	49.284	59.762	55,4%
Sjúkratrygg.deild	24.518	34.254	42.293	36.637	101.305	313,2%
Slysatrygg.deild	3.648	4.158	3.947	4.994	10.325	183,0%
Tryggingayfirlæknir	38.273	40.790	41.916	41.856	42.203	10,3%
Tr.yfirl. lækn. vottorð	8.453	8.725	9.184	9.529	0	0,0%
Upplýsingadeild	8.748	8.537	11.619	8.868	15.438	76,5%
Lána- og innh.deild	20.557	22.467	19.279	19.295	24.534	19,3%
Húseignir	28.986	17.832	17.465	19.456	19.097	-34,1%
Eftirlaunagreiðslur	15.511	15.419	15.019	13.165	12.242	-21,1%
Vörslusjóðir	51.363	54.156	59.409	56.147	60.989	18,7%
<b>Gjöld alls</b>	<b>342.500</b>	<b>367.516</b>	<b>382.778</b>	<b>379.060</b>	<b>502.873</b>	<b>46,8%</b>
<b>Gjöld umfram tekjur</b>	<b>230.746</b>	<b>256.554</b>	<b>266.826</b>	<b>263.936</b>	<b>372.427</b>	<b>61,4%</b>

Heimild: Reikningar Tryggingastofnunar ríkisins árin 1986-1990.

**Yfirstjórn:** Kostnaður við yfirstjórn hækkaði, að raungildi, um 2,6 milljónir króna á milli árunum 1986 og 1990 eða sem nemur 10,6%. Undir yfirstjórn stofnunarinnar heyra Tryggingaráð, skrifstofa forstjóra og endurskoðunardeild.

**Bókhald og fjárvarsla:** Kostnaður við bókhald og fjárvörslu stofnunarinnar hækkaði um 35,6 milljónir króna að raungildi eða um 56,8% milli árunum 1986 og 1990. Þar með talin eru útgjöld við gagnaskráningu og tölvuvinnslu en þau hækkuðu um 20,0 milljónir króna að raunvirði eða um 50,4%. Raunaukning kostnaðar vegna annarra þátta nemur því um 15,6 milljónum króna eða 24,9% á þessu árabili.

**Sameiginleg þjónusta:** Sameiginleg þjónusta stofnunarinnar hækkaði um 14,7 milljónir króna eða um 89,4% að raunvirði á árunum 1986 til 1990. Þar er um að ræða kostnað við sínavörslu, prentun, póstburðargjöld og þess háttar. Póstburðargjöld hækkuðu alls um 13,3 milljónir króna að raunvirði og skýra að meginhluta raunhækkun útgjaldaliðsins. Þessi

hækkun er tilkomin vegna þess að Reiknistofa bankanna sagði upp samningi við Tryggingastofnun sem fól í sér að Reiknistofan dreifði yfirliti um greiðslur til bótaþega lífeyrisdeildar án endurgjalds. Mögulegt virðist skv. upplýsingum frá Reiknistofu að nota reikningsyfirlit vegna bankareikninga til að koma upplýsingum um bótagreiðslur á framfæri. Ríkisendurskoðun telur að kanna beri þennan möguleika.

Lífeyrisdeild: Útgjöld lífeyrisdeildar jukust um 21,3 milljónir króna að raungildi eða 55,4%. Kostnaðaukningin er meðal annars tilkomin vegna meira umfangs starfseminnar, bæði vegna fjölgunar bótaþega og nýrra bótaflokka. Einnig hefur uppbygging á tölvukerfi deildarinnar haft mikinn kostnað í för með sér.

Sjúkratryggingadeild: Kostnaður sjúkratryggingadeildar hefur aukist að raunvirði um 76,8 milljónir króna eða rúmlega fjórfaldast frá árinu 1986. Kostnaður við yfirtöku sjúkrasamlaganna á árinu 1990 vegur þar lang þyngst eða sem nemur 60,0 milljónum króna. Af þeim kostnaði frátöldum nam raunaukning kostnaðar 16,8 milljónum króna eða 68,5%.

Slysatryggingadeild: Útgjöld slysatryggingadeildar hafa aukist um 6,7 milljónir króna eða tæplega þrefaldast á milli árána 1986 og 1990. Raunaukning kostnaðar skýrist af hönnun nýs bótakerfis er tekið var í notkun á árinu 1990.

Tryggingayfirlæknir: Kostnaður Tryggingastofnunar vegna læknisvottorða var fram að árinu 1990 færður á læknadeild og var þá færður yfir á sjúkratryggingadeild. Annar rekstrarkostnaður deildarinnar hækkaði um 10,3% að raungildi á árunum 1986 - 1990 m.a. vegna tölvuvæðingar deildarinnar.

Félagsmála og upplýsingadeild: Kostnaður deildarinnar hefur aukist um 6,7 milljónir króna að raungildi eða um 76,5% á árunum 1986-1990 og er aukningin aðallega tilkomin á árinu 1990. Þeir liðir sem vega þyngst eru kostnaður við tölvuvæðingu og námskeiðahald.

Lána- og innheimtudeild: Útgjöld lána- og innheimtudeildar jukust um 4,0 milljónir króna að raungildi á milli árána 1986 og 1990 eða um 19,3%. Kostnaður vegna nýs tölvukerfis vegur þar þyngst.

Eftirlaunagreiðslur: Eftirlaunagreiðslur hafa lækkað að raunvirði um 3,3 milljónir króna eða sem nemur 21,1% að raunvirði.

Vörslusjóðir: Rekstrarkostnaður vörslusjóða hækkaði um 9,6 milljónir króna eða sem svarar til 18,7% á árunum 1986-1990. Þar er um að ræða

kostnað við Lífeyrissjóð sjómanna og aðra lífeyrissjóði, Atvinnuleysis-tryggingasjóð, Umsjónarnefnd eftirlauna og Framkvæmdasjóð aldraðra.

Tekjur: Tekjur Tryggingastofnunar ríkisins jukust að raunvirði um 18,7 milljónir króna eða sem svarar til 16,7%. Hlutdeild slysatrygginga í rekstrarkostnaði stofnunarinnar hefur aukist um 7,9 milljónir króna eða um 29,2% og hlutdeild vörslusjóða hefur aukist um 12,1 milljón króna eða sem svarar til 14,5% að raunvirði.

Rekstrarkostnaður stofnunarinnar hefur aukist um 160 milljónir á föstu verðlagi frá 1986-1990. Stærstan hluta þessarar hækkunar má rekja til yfirtöku á sjúkrasamlögum eða um 100 milljónir króna. Tölvukostnaður vegur einnig þungt en tæplega 50 milljónir króna af hækkuninni má rekja til hans. Hugbúnaður stofnunarinnar hefur að miklu leyti verið endurgerður á undanförunum árum og er nú unnið að endurgerð stærsta kerfisins sem er fyrir lífeyrisdeild. Kostnaður vegna húseigna og eftirlaunagreiðslna hefur að raungildi lækkað samanlagt um 13 milljónir króna.



## STARFSMANNAMÁL TRYGGINGASTOFNUNAR RÍKISINS

**Starfsmenn og stöðugildi:** Í töflunni hér fyrir neðan kemur fram fjöldi stöðugilda í hverri deild eins og þau voru í nóvember 1991. Í aftari dálkinum kemur fram fjöldi starfsmanna án stöðuheimilda sem vinna í tímavinnu en í flestum tilfellum er þar um að ræða fólk á eftirlaunum.

Starfsmenn	Fjöldi stöðugilda.	
		í tímavinnu
Yfirstjórn	5,5	
Endurskoðun	5,8	1
Upplýsingadeild	3,0	
Tryggingayfirlæknir	13,75	3
Tryggingayfirtannl.	2,0	
Bókhaldsdeild	14,65	
Fjárvarsla	4,0	
Tölvud. og afgr. umb.	6,0	
Vélritun/símvarsla	4,6	
Mötuneyti	4,0	
Lífeyrisdeild	25,0	1
Sjúkra- og slysatryggingadeild	40,5	1
Lána og innh. deild	8,5	
Lífeyrissj. sjómanna	8,1	
Lífeyrissj. stm. rík.	7,0	2
Atvinnul. tr. sjóður	2,0	1
Umsjónarnefnd eftirl.	1,68	
Ríkisábyrgð á launum	<u>2,0</u>	—
Alls	<u>158,08</u>	<u>9</u>

Heimilaður fjöldi stöðugilda hjá stofnuninni eru 124,02 fastar stöður og 19,6 tímabundnar, alls 143,6 stöðugildi. Þannig er fjöldi stöðugilda 14,5 umfram heimildir og er þá starfsfólk í tímavinnu ekki talið með. Auk ofangreindra starfsmanna starfa 13 manns sem verktakar við ræstingu.

**Stjórnun starfsmannamála:** Enginn starfsmannastjóri er starfandi hjá Tryggingastofnun en skrifstofustjóri sinnir starfsmannamálum með öðrum verkefnum. Tryggingastofnun er fjölmennur vinnustaður og ýmis vandamál eru tengd starfsmannamálum hjá stofnuninni. Virðist því þörf á að skilgreina betur starfsmannastefnu stofnunarinnar.

**Stöðuheiti:** Nokkurs ósamræmis gætir í stöðuheitum innan stofnunarinnar. Hjá sjúkra- og slysatryggingardeildum er einn aðaldeildar-

stjóri yfir báðum deildum. Honum til fulltingis er aðstoðaraðaldeildarstjóri sem er settur yfir deildarstjóra í slysatryggingadeild, lyfjadeild og afgreiðsludeild. Aftur á móti stjórnar aðaldeildarstjóri beint deildarstjórum hinna deildanna þriggja, þ.e. sjúkradagpeningadeild, sérfræðilæknishjálp, almennri læknishjálp og sjúkrahúsadeild.

Lífeyrisdeild skiptist aftur á móti í fjögur svið. Yfir deildinni er deildarstjóri en sviðsstjórar eru hans undirmenn yfir sviðunum fjórum. Hjá lífeyris-sjóðunum og Atvinnuleysistryggingarsjóði eru forsvarsmenn titlaðir framkvæmdastjórar. Hjá öðrum deildum Tryggingastofnunar hafa forsvarsmenn yfirleitt starfsheitið deildarstjóri. Af þessu má sjá að starfsmenn á sama stjórnunarþrepi í stofnuninni geta haft mismunandi stöðuheiti eftir því í hvaða deild þeir starfa. Ástæða er að samræma stöðuheiti innan stofnunarinnar.

**Launamál:** Laun starfsmanna Tryggingastofnunar miðast við samninga opinberra starfsmanna, þó virðast laun hjá stofnuninni vera lægri en almennt gerist. Óánægja með laun er almenn meðal starfsmanna stofnunarinnar og afleiðingin af þessu er sú að yngra fólk leitar annarra starfa. Það hversu stuttan tíma yngra fólk starfar hjá stofnuninni veldur því að sífellt þarf að þjálfa upp nýtt fólk.

**Fræðslumál:** Starfsmönnum stendur að einhverju marki til boða að sækja námskeið sem félagsmála- og upplýsingadeild stofnunarinnar stendur fyrir og einnig hjá fyrirtækjum á almennum markaði, aðallega í tölvufræðum. Nokkuð virðist vanta á að skipulag fræðslumála hjá stofnuninni sé fullnægjandi, m.a. vegna lélegs aðbúnaðar deildarinnar. Starfsemi Tryggingastofnunar er þess eðlis að hún krefst bæði kunnáttu og þjálfunar starfsfólks. Aukin fræðsla er því stofnuninni sem og starfsfólki mikilvæg.

**Samskipti á vinnustað:** Samskipti og upplýsingamiðlun innan stofnunarinnar eru takmörkuð. Samskipti milli einstakra deilda og starfsmanna eru lítil og virðist vera nokkur tilhneiging til einangrunar í starfi. Nokkurra samskiptaerfiðleika gætir sem ef til vill mætti ráða bót á með auknum samráðsfundum, betra upplýsingaflæði og skýrari verkefnaskiptingu milli deilda. Einnig mætti færa menn til í starfi í ríkara mæli.

**Húsnæði og vinnuástaða:** Það húsnæði sem stofnunin hefur nú til umráða er óhentugt að mörgu leyti og of lítið miðað við umfang starfseminnar. Vinnuástaða í flestum deildum stofnunarinnar er ófullnægjandi og þrengsli mikil. Einnig er mikið um að skyld starfsemi sé dreifð um stofnunina. Margir starfsmenn sem talað var við nefndu þrengsli og aðstöðuleysið sem helsta annmarkann. Það er þó álit Ríkisendurskoðunar að starfsfólki stofnunarinnar takist nokkuð vel að skila

Því oft á tíðum erfiða hlutverki að þjóna viðskiptavinum stofnunarinnar. Engu að síður er það ljóst að skapa þarf starfsfólki viðunandi vinnuaðstöðu.

## TÖLVUMÁL TRYGGINGASTOFNUNAR RÍKISINS

Í tölvukerfi Tryggingastofnunar ríkisins eru unnin mjög umfangsmikil verkefni. Sem dæmi má nefna að á hverjum mánuði fá um 50 þúsund bótaþegar lífeyrstrygginga bætur frá stofnuninni og að stofnunin sér um rekstur fjögurra lífeyrissjóða. Stofnunin hefur mörg önnur verkefni með höndum og eru sum þeirra, svo sem greiðslur sjúkratrygginga einnig mjög umfangsmikil. Tölvukostnaður Tryggingastofnunar á árinu 1990 var um 100 milljónir króna og þar af voru um 80 milljónir vegna Skýrsluvéla ríkisins og Reykjavíkurborgar (SKÝRR).

### Kostnaður

Kostnaður vegna tölvukerfa Tryggingastofnunar hefur aukist mjög á undanförunum árum (athugað var tímabilið 1986-1990). Við nánari skoðun virðist þessi kostnaðaraukning ekki óeðlileg í ljósi mun umfangsmeiri vinnslu, álagningar virðisaukaskatts og endurbóta sem gerðar hafa verið á kerfunum. Mikil magnaukning hefur átt sér stað í tölvuvinnslu stofnunarinnar á undanförunum árum. Kostnaðaraukningin er þó töluvert minni en magnaukningin, sem þýðir að einingaverð tölvuvinnslu hefur lækkað og virðist verð og verðþróun hjá SKÝRR ekki vera óhagstæðari en hjá svipuðum fyrirtækjum sem verð var kannað hjá. Þó skal tekið fram að allur verðsamanburður er mjög erfiður þar sem ekkert fyrirtæki á Íslandi starfar á sömu forsendum og SKÝRR. Verð á útseldri vinnu hefur nokkurn veginn fylgt verðlagsþróun á tímabilinu.

### Helstu kostir og gallar tölvukerfisins

Við uppbyggingu tölvukerfa stofnunarinnar virðist sem heilsteypta stýringu hafi vantað og áætlanagerð verið takmörkuð. Ástand þessara mála hefur þó færst í betra horf með tilkomu sérstaks yfirmanns tölvumála hjá stofnuninni. Við gerð tölvukerfa hefur aðallega verið tekið tillit til verkefna sem vinna þarf í afgreiðsludeildum stofnunarinnar. Þetta hefur leitt til þess að möguleikar til upplýsingaöflunar úr kerfinu eru takmarkaðir. Dæmi eru um að mikilvægar upplýsingar sem til staðar eru innan Tryggingastofnunar séu ekki aðgengilegar vegna þess að ekki er haldið utan um þær á fullnægjandi hátt í tölvukerfinu. Möguleikar til upplýsingaöflunar eru mjög mikilvægir bæði fyrir stofnunina sjálfa og aðila utan hennar til aðhalds og til þróunar almannatryggingakerfisins.

Annar veikleiki tölvukerfis Tryggingastofnunar er tengdur kostnaðar-eftirliti. Um er að ræða tvo megingalla í þessu sambandi. Í fyrsta lagi eru reikningar frá SKÝRR stundum greiddir án þess að starfsmenn Tryggingastofnunar geri sér nægilega grein fyrir forsendum þeirra. Í öðru lagi vantar

betra skipulag og samhæfingu varðandi vinnslur í tölvukerfinu þannig að komið verði í veg fyrir óþarfar vinnslur og tvíverknað.

Fyrra vandamálið mætti leysa með samvinnu við SKÝRR sem nýlega hafa breytt framsetningu reikninga með það í huga að auðvelda kostnaðar- eftirlit. Reikninga vegna tölvuvinnslu þyrfti að yfirfara bæði af starfsmanni tölvudeildar og starfsmanni þeirrar deildar sem vann verkið. Til að draga úr vinnslukostnaði þyrfti að koma á eftirfarandi skipulagi:

- 1) Fastar vinnslur verði skilgreindar og þeim hagað á hagkvæmasta hátt t.d með eftirfarandi aðgerðum.
  - ◆ Leggja niður óþarfa vinnslur
  - ◆ Samnýta vinnslur
  - ◆ Fækka vinnslum
  
- 2) Breytilegar vinnslur byggist á beiðnum, þannig að engar tilfallandi vinnslur megi framkvæma nema viðkomandi yfirmaður hafi samþykkt beiðni þar að lútandi. Við samþykkt beiðna yrði að gæta aðhalds og meta kostnað og ávinning af hverri vinnslu og athuga hvort samnýta mætti vinnslur vegna mismunandi verkefna.

Þau tölvukerfi sem SKÝRR hefur gert fyrir Tryggingastofnun á undanförunum árum hafa yfirleitt reynst vel við afgreiðslur. Kerfin hafa verið gerð í náinni samvinnu við viðkomandi starfsmenn sem eru yfirleitt ánægðir með hvernig þau vinna. Læknadeildin var eina deildin þar sem fram kom óánægja með það tölvukerfi sem unnið er með. Þeim starfsmönnum sem rætt var við þótti vinnsla verkefna t.d. bæði stíð og tímafrek. Ástæða virðist því til að taka forrit læknadeildarinnar til endurskoðunar.

### **Framtíðarverkefni**

Komið hafa fram hugmyndir um að tölvuvinnsla verði að mestu leyti færð í eigin tölvur Tryggingastofnunar með því að taka upp svokallað miðlunarahverfi. Þarna virðist vera möguleiki á að spara töluverðan kostnað þó margt sé óljóst í þessum málum ennþá. Mikilvægt er að Tryggingastofnun og SKÝRR vinni saman að könnun þessa möguleika og velji þá leið sem er hagkvæmest fyrir heildarhagsmuni hins opinbera.

Ekkert formlegt skipulag er á kennslu vegna tölvukerfanna. Þetta veldur því að starfsmenn vantar heildaryfirsýn yfir möguleika kerfanna sem getur haft í för með sér að verk séu unnin á tímafrekari og dýrari hátt en annars væri. Mikilvægt er að tekin verði upp skipulögð kennsla á tölvukerfin

í nánustu framtíð. Sú kennsla þarf að taka tillit til þarfa bæði almennra starfsmanna og yfirmanna.

Við hönnun tölvukerfa Tryggingastofnunar virðist fyrst og fremst hugsað um vinnslu daglegra verkefna en upplýsingahlutverkið vanrækt. Meira tillit hefur þó verið tekið til upplýsingaöflunar í nýrri kerfum. Þannig er erfitt að nálgast ýmsar upplýsingar sem eðlilegt virðist að tölvukerfið veiti. Sú deild sem hefur með tölvumál stofnunarinnar að gera í dag gegnir einnig hlutverki afgreiðsludeildar. Koma þarf upp sérstakri tölvudeild sem væri undir stjórn tölvufræðings eða manns með mikla reynslu á þessu sviði. Hlutverk deildarinnar yrði að vinna að heilsteyptri uppbyggingu tölvumála í samvinnu við yfirstjórn þar sem tekið væri tillit til bæði upplýsinga- og afgreiðsluhlutverks tölvukerfisins. Deildin ætti einnig að sinna faglegu mati á kostnaði hjá SKÝRR og vinna að hagræðingu í tölvuvinnslu innan stofnunarinnar.

## TILLAGA AÐ NÝJU STJÓRNSKIPULAGI

Í þessum kafla verður fjallað um tillögu að breyttu stjórnskipulagi stofnunarinnar og helstu breytingar sem lagðar eru til á hlutverki og starfsemi sviða og deilda.

### Þjónusta Tryggingastofnunar ríkisins

Samfara breyttu stjórnskipulagi og endurskipulagningu deilda þarf að huga að bættri þjónustu við bótþega. Í dag er þjónusta við þá sem leita til stofnunarinnar oft með þeim hætti að leita þarf til margra aðila sem staðsettir eru á mismunandi stöðum innan hennar. Þetta hefur það í för með sér að tímafrekt og flókið getur verið að leita réttar síns hjá stofnuninni og að menn fái ekki tæmandi upplýsingar um rétt sinn. Einnig leiðir af þessu fyrirkomulagi að fleiri starfsmenn stofnunarinnar verða fyrir meiri töfum vegna afgreiðslu viðskiptamanna en nauðsynlegt er. Eðlilegt virðist að taka þjónustu stofnunarinnar til endurskoðunar þannig að þeir sem til hennar leita geti leyst sín mál með einfaldari hætti. Afgreiðsla viðskiptamanna ætti að mestu leyti að fara fram á einum stað og gætu viðskiptamenn þar fengið úrlausn flestra sinna mála.

Í núverandi almannatryggingalögum teljast almannatryggingar vera eftirfarandi:

- ◆ Lífeyrstryggingar
- ◆ Slysatryggingar
- ◆ Sjúkratryggingar

Samkvæmt lögnum á hver þáttur almannatrygginganna að vera sjálfstæð deild en í framkvæmd eru sjúkra- og slysatryggingadeildir undir stjórn sama deildarstjóra. Aðrar deildir sem mælt er fyrir um í núgildandi lögum eru endurskoðunardeild og félagsmála og upplýsingadeild. Einnig kemur fram í lögnum að við stofnunina skuli starfa tryggingayfirlæknir, tryggingayfirtannlæknir, aðalgjaldkeri og tryggingafræðingur. Þess ber að geta að enginn tryggingafræðingur starfar við stofnunina um þessar mundir. Aðrar deildir í stofnuninni eru ekki lögfestar en hafa verið settar á fót til að sinna ákveðnum verkefnum innan hennar. Starfsemi stofnunarinnar hefur þróast þannig að í raun er um fjórar aðaldeildir að ræða þ.e. hinar lögfestu aðaldeildir, lífeyrisdeild, sjúkratryggingadeild og slysatryggingadeild auk læknadeildar.

Ríkisendurskoðun telur að gera þurfi nokkrar breytingar þannig að stjórnskipuleg staða deilda sé í samræmi við hlutverk þeirra. Í þeirri

umfjöllun sem hér fer á eftir er orðið „svið“ notað um megindeildir stofnunarinnar.

Ríkisendurskoðun telur að lífeyrisdeild og sjúkratryggingadeild og ef til vill slysatryggingadeild skuli vera aðalsvið í hinu nýja skipulagi er beri ábyrgð á þeim tryggingum er undir þau heyra. (Sjá fylgiskjal 2) Læknadeild skuli vera fagdeild sem kveði á um læknisfræðileg málefni og veiti sviðunum sérfræðilega aðstoð. Við þær aðstæður ber aðeins einn aðili endanlega ábyrgð á hverri grein almannatrygginganna og dregið er úr hættu á togstreitu um verk- og valdsvið innan stofnunarinnar. Aðra starfsemi m.a. fjármál, upplýsingamiðlun og hagsýslu ýmiskonar ætti að færa undir sérstakt svið sem kallað verði stjórn-sýslusvið og væri það þriðja aðalsvið stofnunarinnar. Við skiptingu stofnunarinnar í svið og deildir verður að gæta þess að ábyrgð og verkaskipting verði skýr. Starfslýsingar verði gerðar og höfð nán samvinna við starfsmenn stofnunarinnar um niðurröðun verkefna.

Aðalsvið Tryggingastofnunar verði þá eftirfarandi:

- ◆ Lífeyrisvið
- ◆ Sjúkratryggingasvið (Slysatryggingar) \*
- ◆ Stjórn-sýslusvið

Endurskoðunardeild og læknadeild verði stoðdeildir sem heyrdú beint undir forstjóra.

- \* (Samanber hugmyndir um að leggja niður slysatryggingadeild almanna-trygginga)

## **Stjórn-sýslusvið**

Helsta nýjungin í framangreindum breytingum er myndun stjórn-sýslusviðs. Það myndi sinna þeim verkefnum sem eftirtaldar deildir sinna í dag:



Aðalféhirðir  
 Innheimtu- og lánadeild  
 Bókhald  
 Upplýsingadeild  
 Afgreiðsludeild I (höfuðborgarsvæðið utan Rvk.)  
 Afgreiðsludeild II (aðrir landshlutar)  
 Greiðslueftirlit lífeyrisdeildar (Reykjavík)  
 Tölvudeild  
 Tryggingaumboð (þau samskipti er ekki falla beint undir önnur svið eðli málsins samkvæmt)

Hér yrði um verulega uppstokkun að ræða og stjórnsýslusviðið mundi því sinna öllu er lýtur að fjármálum, áætlanagerð, hagsýslu, þjónustu við sjóði og starfsmannahaldi. Sviðinu yrði síðan skipt í deildir og undirdeildir eftir því sem þurfa þykir. Auk þess að sjá um starfsemi þeirra deilda sem nú starfa og taldar eru hér að framan þarf stjórnsýslusviðið að sinna þeim verkefnum sem fjallað er um hér á eftir.

Auka þarf faglegan styrk stofnunarinnar þannig að hún verði miðstöð þekkingar og fagmennsku hvað varðar almannatryggingar. Nauðsynlegt er í þessu skyni að ráða tryggingafræðing þannig að stofnunin verði sjálfri sér nóg á því sviði. Skipuleggja þarf upplýsingaöflun og úrvinnslu til að athuga nýtingu þess fjár sem varið er til almannatrygginga. Þessi vinna gæti nýst ráðuneyti við samningu laga og reglugerða og Tryggingastofnun við samningu reglna, auk þess gætu þessar upplýsingar nýst öðrum þeim er láta sig þessi mál varða.

Breyta þarf fyrirkomulagi kostnaðareftirlits í stofnuninni. Í sumum tilfellum greiðir stofnunin háar upphæðir án fullnægjandi eftirlits og í öðrum tilfellum er mikilli vinnu eytt í leit að smáatriðum.

Nauðsynlegt er að innkaupamál verði sett í fastari skorður undir yfirstjórn stjórnsýslusviðs. Innkaup á öllum almennum rekstarvörum mundu heyra beint undir stjórnsýslusviðið en innkaup á sérhæfðum hlutum eins og tölvubúnaði og hjálpartækjum væru gerð í samvinnu við deildir sem hefðu með viðkomandi málefni að gera.

### **Sjúkra- og slysatryggingasvið**

Stjórnskipuleg staða sviðsins breytist ekki í grundvallaratriðum en ábyrgð þess eykst þar sem læknaeildin mun aðeins taka óbeinan þátt í afgreiðslu verkefna sjúkratrygginga.

Lögð er áhersla á að eftirlit með lyfja- og læknareikningum verði bætt, kostnaðarlegur ávinningur af eftirliti verði metinn og við það verði fagþekking læknadeildar nýtt í auknum mæli.

Afgreiðsla sjúkratrygginga fer nú fram á tveimur stöðum, í Tryggvagötu og á Laugavegi. Þetta fyrirkomulag veldur óhagræði bæði í starfsemi deildarinnar og fyrir viðskiptamenn hennar og því er þörf á úrbótum.

Komið hafa fram hugmyndir um að leggja slysatryggingar niður sem sjálfstæða grein almannatrygginga. Þessar tryggingar yrðu þá færðar til tryggingafélaga eða í vissum tilvikum til annarra deilda Tryggingastofnunar. Tryggingafélögin geta tekið við launþegatryggingum og öðrum slysatryggingum almannatrygginga þar sem þær tryggingar falla beint inn í samsvarandi tryggingar félaganna. Í sumum þessara tilfella er sami atburður tryggður bæði hjá Tryggingastofnun og tryggingafélögum og er þessi breyting því til einföldunar. Það að sækja bætur á tvo staði er óhagræði fyrir hina tryggðu og getur í sumum tilfellum einnig orðið dýrara t.d. vegna lögfræðikostnaðar. Þessi breyting myndi einnig minnka álag á læknadeild þar sem hún hefði þá aðallega með örorkumöt vegna sjúkdómaörorku að gera en nú fer drjúgur tími af vinnu læknadeildar í að sinna mati vegna slysaörorku. Einnig hefur verið bent á, að slysatryggingar þessar eru í sumum tilfellum ekki almannatryggingar í hefðbundnum skilningi þess hugtaks þar sem þær beinast að afmörkuðum hópi manna. Þannig eru iðnnemar tryggðir en ekki aðrir nemandur og íþróttafólk að því tilskyldu að það tilheyri íþróttafélögum.

Í tengslum við gerð frumvarps að nýjum almannatryggingalögum var athugað hvort leggja mætti niður slysatryggingar almannatrygginga í núverandi mynd og var niðurstaðan sú að það væri framkvæmanlegt. Úrvinnsla hugmyndarinnar var þó aðeins á frumstigi. Til að leysa þetta mál farsælega þarf að hafa góða samvinnu við viðkomandi hagsmunahópa.

## Lífeyrissvið

Ekki er lagt til að stjórnskipuleg staða sviðsins breytist til muna en ábyrgð þess eykst vegna þess að þáttur læknadeildar í afgreiðsu mála verður óbeinn.

Eins og fram kemur í lýsingu deildarinnar er óánægja meðal starfsmanna með skipulag og verkaskiptingu innan hennar. Þannig eru skyld verkefni aðskilin sem hagkvæmara væri að vinna innan sömu deildar. Einnig eru ýmis smærri verkefni sem eðlilegt er að hafa á einni hendi dreifð um deildina. Ríkisendurskoðun telur að taka þurfi verkaskiptingu innan sviðsins til endurskoðunar og þurfi m.a. að koma á eftirfarandi breytingum:

Staðgreiðsla skatta, móttaka og varsla skattkorta verði gerð að sérstakri deild innan sviðsins. Tekjutrygging verði færð undir afgreiðsludeild og verkefni sem tilheyra allri deildinni eins og móttaka pósts og vélritun heyri undir eina deild. Innkaup á rekstrarvörum sviðsins verði eins og önnur innkaup stofnunarinnar færð undir stjórnslusvið.

Málefni sem falla undir samning um félagslegt öryggi heyra nú undir umboða- og afgreiðslusvið og fjölskyldusvið í Reykjavík. Færa ætti öll verkefni í þessum málaflokki undir eina deild.

Starfsemi deildarinnar er í dag dreifð um stofnunina. Nauðsynlegt er að starfsemin fari fram á einum stað til að bæta þjónustu við bótaþega og hagræða í starfsemi deildarinnar.

Þau verkefni sem varða eftirlit með greiðslum og eru sama eðlis og sú starfsemi sem fer fram í afgreiðsludeildum ætti að flytja frá sviðinu. Sameina ætti starfsemi afgreiðsludeilda og greiðslueftirlits lífeyrisdeildar í einni deild undir stjórnslusviði.

Kanna ætti þörf fyrir víðtækara eftirlit með félagslegum aðstæðum bótaþega. Nú starfar við stofnunina einn félagsmálafulltrúi og heyrir hann undir tryggingayfirlækni. Vinna hans felst aðallega í athugun á félagslegum aðstæðum vegna örorkumats. Víðtækari starfsemi félagsmálafulltrúa gæti falist í að fylgjast betur með aðstæðum þeirra sem njóta bóta vegna félagslegra aðstæðna.

### **Stjórnskipuleg staða deilda**

Hér verður fjallað í nokkrum orðum um þær deildir stofnunarinnar sem fá breytta stjórnskipulega stöðu í því stjórnskipulagi sem Ríkisendurskoðun leggur til.

### **Læknadeild**

Eins og fram hefur komið telur Ríkisendurskoðun að eðli málsins samkvæmt sé læknadeild stoðdeild og sinni með því móti best faglegu hlutverki sínu. Með þessu verður ábyrgð og verkaskipting skýrari en nú er. Þess má geta að í þeim stofnunum sem sjá um almannatryggingar á hinum Norðurlöndunum eru læknadeildir stoðdeildir eða sjálfstæðar einingar.

Gera þarf þær breytingar á læknadeildinni að afgreiðsluhlutverkið verði takmarkað en fagleg þekking hennar nýtt betur, m.a. með ráðgjöf við mótun almannatrygginga og túlkun upplýsinga um heilbrigðismál. Nauðsynlegt er einnig að deildin hafi aðgang að sérfræðingum á fleiri sérsviðum sem annars

störfuðu utan stofnunarinnar. Einnig er aðstaða til læknisskoðunar hjá deildinni mjög ófullkomin og nauðsynlegt að úr því verði bætt.

Ríkisendurskoðun telur rétt að læknadeildin verði í ríkara mæli höfð með í ráðum við eftirlit með læknareikningum og lyfjakostnaði. Vinnureglur varðandi læknisfræðileg málefni verði samdar af læknadeild í samvinnu við viðkomandi deild. Öllum læknisfræðilegum vafamálum verði vísað til læknadeildar. Meiri áherslu þarf að leggja á það að koma fólki af bótum með endurhæfingu en tilfinnanlegur skortur er á endurhæfingaraðstöðu hér á landi.

Komið hafa fram hugmyndir um að færa örorkumat að stórum hluta frá Tryggingastofnun til héraðslækna. Þessi leið er þó ekki raunhæfur möguleiki nema embætti héraðslækna verði eflað t.d. í tengslum við uppbyggingu heilbrigðis- og tryggingaskrifstofa í kjördæmunum eins og komið hafa fram hugmyndir um.

## **Endurskoðunardeild**

Starf innri endurskoðunar hjá stofnuninni þarf að bæta. Öll starfsemi stofnunarinnar þarf að vera undir eftirliti deildarinnar. Deildin ætti að vera yfirstjórn til aðstoðar við að halda starfseminni innan ramma laga og reglugerða og sjá til þess að verkefni stofnunarinnar séu ávallt unnin á besta hátt. Breyta þyrfti lögum þannig að deildin heyrði beint undir forstjóra stofnunarinnar og væri honum til aðstoðar við að ná settum markmiðum varðandi starfsemi og rekstur stofnunarinnar.

## **Upplýsinga- og fræðsludeild**

Ríkisendurskoðun telur rétt að félagsmála- og upplýsingadeild verði í framtíðinni nefnd upplýsinga- og fræðsludeild enda gert ráð fyrir að félagsmálabáttur deildarinnar verði í höndum annarra, t.d. sveitarfélaga. Deildin sinni þannig aðeins upplýsinga- og fræðsluhlutverkinu. Að auki telur Ríkisendurskoðun rétt að deildin heyrir undir stjórnslusvið.

Taka mætti þann möguleika til athugunar hvort símsvörun ætti að heyra undir deildina þannig að þar væri hægt að veita upplýsingar t.d. um bótarétt. Þetta gæti leitt til betri þjónustu og létt álagi af þeim sem annast afgreiðslu mála.

## **Afgreiðsludeildir**

Sá þáttur sem lýtur að eftirliti með bótagreiðslum er í dag á hendi þriggja deilda. Ríkisendurskoðun leggur til að þessi starfsemi fari fram í einni deild sem heyrði undir stjórnsýslusvið.

## **Tölvudeild**

Hlutverki tölvudeildar er í dag aðallega fólgið í því að leysa dagleg vandamál varðandi tölvuvinnslu og sjá um samskipti við SKÝRR. Leggja þarf meiri áherslu á það hlutverk deildarinnar að sjá um söfnun og miðlun þeirra upplýsinga sem til eru á tölvutæku formi innan stofnunarinnar og heildaruppbyggingu tölvukerfis stofnunarinnar. Nauðsynlegt er að sú deild sem hefur með tölvumál stofnunarinnar að gera sinni ekki öðrum verkefnum eins og nú er.