



## Sýslumannafélag Íslands

Hafnarstræti 1 - 400 Ísafjörður - Kt. 541207-1550

Sími: 458 2400 - Netfang: sýslumannafelagid@sýslumenn.is - Vefur: www.sýslumenn.is

Ísafirði, 11. nóvember 2020.

Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd Alþingis  
Jón Þór Ólafsson, formaður  
netfang: nefndasvid@althingi.is

Efni: Athugasemdir og hugleiðingar varðandi umfjöllun um umboð Tryggingastofnunar ríkisins hjá embættum sýslumanna í stjórnarsýsluendurskoðun Ríkisendurskoðunar á starfsemi Tryggingastofnunar.

**Útdráttur:** Í þessum athugasemdum og hugleiðingum eru dregin saman og farið yfir þau sjónamið sem fram koma í stjórnarsýsluendurskoðun Ríkisendurskoðunar varðandi grundvöll og starfsemi umboða Tryggingastofnunar ríkisins hjá sýslumönnum utan höfuðborgarsvæðins. Ekki er talið að afstaða Ríkisendurskoðunar, félagsmálaráðuneytis og Tryggingastofnunar til umboðanna sé alveg einhuga eða afdráttarlaus þótt samhljómur sé um að rétt sé að fara yfir núverandi fyrirkomulag.

Sú afstaða er sett fram af hálfu sýslumanna að það fyrirkomulag að hafa umboðin hjá sýslumönnum hafi að öllu leyti reynst vel og þrátt fyrir tæknibreytingar hafi þau umtalsverða þýðingu fyrir íbúa svæðanna sem þau þjóna og styrki embættin sjálf þótt vel megi skerpa á formlegri umgjörð, hugsanlega með setningu reglugerðar.

Þá er samhengis vegna nefnt að huga þurfi að formlegri umgjörð um það verkefni sýslumanna utan höfuðborgarsvæðins að geiða kostnað við ferðir þeirra sem ekki eiga kost á sjúkdómsmeðferð á heimaslóðum (endurgreiðsla ferðakostnaðar).

### I.

14. október sl. kynnti Ríkisendurskoðun skýrslu sína eða úttekt sem nefnist “Tryggingastofnun ríkisins og staða almannatrygginga” sem tilgreind er með útgáfudegi í ágúst 2020. Nálgast má úttektina [hér](#) á vef stofnunarinnar, [www.rikisendurskodun.is](http://www.rikisendurskodun.is).

Í tilkynningu um útgáfu skýrslunnar á vef Ríkisendurskoðunar segir (með feitletrun undirritaðs): „Ríkisendurskoðun telur að bæta þurfi málsmeðferð við töku ákvarðana hjá Tryggingastofnun ríkisins (TR). Auka þarf hlutfall viðskiptavina TR sem fá réttar greiðslur. Stofnunin þarf að sinna betur leiðbeiningarskyldu sinni og efla upplýsingagjöf. **Endurskoða þarf núgildandi fyrirkomulag um að rekin séu umboð fyrir TR hjá sýslumannsembættum landsins. Að mati Ríkisendurskoðunar er mikilvægt að heildarendurskoðun laga um almannatryggingar ljúki sem fyrst. Vinna við hana hefur staðið yfir frá árinu 2005. Lagaumgjörðin er flókin og ógagnsæ.**“

Í því sem hér fer á eftir verður til hægðarauka fyrir þá sem þetta lesa tekið orðrétt úr úttekt Ríkisendurskoðunar það sem segir um umboð Tryggingastofnunar hjá sýslumönnum (og haft skáletrað til aðgreiningar). Bent skal á að tilvitnanirnar eru teknar úr samhengi við þann texta sem þær birtast í og því gerður fyrirvari um að það sem tilgreint er gefi rétta heildarmynd.

Á bls. 6 í úttektinni er inngangur sem hér er birtur í heild og er sem hér segir:

## **Inngangur:**

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

✓Hvort starfsemi Tryggingastofnunar og þær verklagsreglur sem stofnunin hefur sett sér um meðferð stjórnarsýslumála sé í samræmi við sjónarmið um málefnalega og viðurkennda stjórnarsýsluhætti.

✓Mat á árangri Tryggingastofnunar við framkvæmd lífeyrstrygginga almannatrygginga samkvæmt lögum um almannatryggingar og framkvæmd laga um félagslega aðstoð.

✓Mat á stuðningi félagsmálaráðuneytis við starfsemi Tryggingastofnunar ríkisins og mat á viðbrögðum ráðuneytisins við athugasemdum um meinbugi á lögum og reglugerðum sem torveldað gætu störf Tryggingastofnunar.

✓Hvort framlög ríkisins til stofnunarinnar tryggi með fullnægjandi hætti að hún geti sinnt því hlutverki sem henni er falið.

✓Ábendingar um aðgerðir sem grípa verður til svo að Tryggingastofnun ríkisins geti sem best sinnt lögbundnu hlutverki sínu og tryggt vandaða og málefnalega stjórnarsýslu í starfsemi sinni.

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

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

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

Bls. 10 - undir kaflaheitinu „**Niðurstöður**“

## **8. Umboðsmenn Tryggingastofnunar**

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

Bls. 12 – undir kaflaheitinu „**Tillögur til úrbóta**“

## **6 Umboðsmenn Tryggingastofnunar hjá sýslumannsembættunum**

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

Bls. 13 – undir kaflaheitinu „*Umsagnir og viðbrögð*“ og þar undir undirkaflinn „*Viðbrögð félagsmálaráðuneytisins*“:

#### ***Umboðsmenn Tryggingastofnunar hjá sýslumannsembættum***

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

Bls. 16 - undir kaflaheitinu „*Umsagnir og viðbrögð*“ og þar undir undirkaflinn „*Viðbrögð Tryggingastofnunar*“:

#### ***Umboðsmenn Tryggingastofnunar hjá sýslumannsembættum***

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

Bls. 26 til 27 - undir kaflaheitinu ***Skipulag og rekstur Tryggingastofnunar***

#### ***2.1 Stjórn Tryggingastofnunar og umboð hjá sýslumannsembættunum***

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

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

Í umboðum Tryggingastofnunar hjá sýslumannsembættunum eru afgreiddar allar almennar umsóknir sem stofnuninni er falið að afgreiða samkvæmt lögum. Umsóknir sem krefjast sérfræðimats á réttindum og varða t.d. örorkulífeyri, örorkustyrk og endurhæfingarlífeyri eru þó sendar Tryggingastofnun sem úrskurðar í málinu og sendir niðurstöðuna aftur til viðkomandi umboðs að lokinni afgreiðslu. Að sama skapi eru ákveðnar málaflókkar einungis afgreiddir hjá Tryggingastofnun sjálfri, s.s. bílastyrkir og

umsóknir vegna erlendra mála, þ.e. mála þeirra viðskiptavina sem búa eða hafa búið erlendis. Ríflega þriðjungur allra umsókna sem berast til Tryggingastofnunar (34,7%) eru móttæknar í umboðsskrifstofum hennar hjá sýslumönnum.

Það vakti athygli Ríkisendurskoðunar að í Kópavogi er rekið umboð fyrir Tryggingastofnun hjá sýslumanninum á höfuðborgarsvæðinu með þremur stöðugildum. Starfsstöð Tryggingastofnunar stendur þó við sömu götu í einungis 200 metra fjarlægð. Fyrirkomulagið er að mati Tryggingastofnunar úrelt og hefur stofnunin vakið athygli félagsmálaráðuneytis á stöðunni. Þá hefur hún óskað eftir því að umrætt starfsfólk sýslumannsembættisins flytjist til Tryggingastofnunar samhliða fjárveitingu vegna þeirra. Beiðni þess efnis var send til fjármála- og efnahagsráðuneytis en fékkst ekki samþykkt. Fram kom hjá Tryggingastofnun að við fækkun sýslumannsembættis í janúar 2015 hefði ekki verið litið til þjónustu við viðskiptavini Tryggingarstofnunar. Telur stofnunin nauðsynlegt að hún hafi betri yfirsýn og aðkomu að daglegum rekstri um allt land til að tryggja gæði þjónustunnar til allra viðskiptavina og til þess þurfi hún fullt stjórnunarumboð gagnvart þeim starfsmönnum sem sinna þjónustunni á landsbyggðinni.

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

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

## II.

Rétt þykir að taka fram að þar sem starfsemi undir hatti Tryggingastofnunar ríkisins hjá embætti Sýslumannsins á höfuðborgarsvæðinu er orðin óveruleg og þar er enga afgreiðslu að fá lengur þykir rétt að undanskilja það embætti í þessari umfjöllun.

Flestar eru framkomnar ábendingar og athugasemdir útaf fyrir sig góðar og gildar, svo langt sem þær ná, sem grundvöllur umræðna og frekari skoðunar á tilvist, hlutverki og stöðu umboða Tryggingastofnunar hjá sýslumönnum. Þó þykir skjóta skökku við að ekki skuli hafa verið leitað til sýslumanna eða þeim gefinn kostur á að leggja eitthvað til mála við vinnslu úttektarinnar. Þá er ekki að sjá eða a.m.k. kemur ekki fram að samningar sem gerðir hafa verið um samskipti og verkaskiptingu sýslumanna og Tryggingastofnunar hafi legið fyrir við gerð skýrslunnar. Sjá nánar hér á eftir.

Fróðlegt væri að fá fram, ef spurt hefur verið, hver afstaða Öryrkjabandalags Íslands og Landssambands eldri borgara var til núverandi fyrirkomulags á útibúum hjá sýslumönnum.

Í úttektinni er ekki að sjá að fundið sé að eða nefnd nein tilvik um óeðlilega aðkomu eða afskipti sýslumanna af faglegrri stjórn umboðanna í gegn um tíðina og að fyrirkomulag útibúakerfisins sem slíkt hafi beinlínis leitt til rangra ákvarðana eða mistaka sem komið hafi niður á skjólstæðingum stofnunarinnar. Þá eru ekki gerðar athugasemdir í úttektinni við mönnun umboðanna, húsakynni, tækjabúnað eða landfræðilegri dreifingu þeirra. Athugasemdirnar lúta mestmegnis að því að Tryggingastofnun eða stjórn hennar hafi ekki að forminu til beint stjórnunar- og boðvald yfir starfsmönnum umboðanna hjá sýslumönnum.

Nefnt skal hér að ekki er vitað til að félagsmálaráðuneytið, stjórn Tryggingastofnunar, sem skipuð á grundvelli 11. gr. laga nr. 100/2007 um almannatryggingar, forstjóri stofnunarinnar né aðrir sem til þekkja hafi haft uppi athugasemdir við gildandi fyrirkomulag umboða Tryggingastofnunar hjá sýslumönnum.

Þrátt fyrir þetta er öllum hollt að yfirfara og skoða gildandi fyrirkomulag og ekki nema gott um það að segja að þessi greining liggi fyrir í samhengi við þá heildarúttekt sem um ræðir á Tryggingastofnun og almannatryggingum.

Á hinn bóginn verður ekki séð að lagðar séu fram afdráttarlausar tillögur um hvort eða hvernig við skuli brugðist til breytinga á gildandi fyrirkomulagi né að beinlínis sé lagt til að umboðin hjá sýslumönnum verði lögð af í núverandi mynd, þau flutt til annarra stofnana í hverjum landshluta eða fyrirkomulagi þeirra breytt í neinum grundvallaratriðum. Þá verður ekki sé að efnislegar röksemdir, greining eða nánari útfærsla séu settar fram slíkum skipulagsbreytingum til stuðnings.

Til glöggvunar á efni tillagna að breytingum á umboðunum sem reifaðar eru skulu hér rakin þau viðhorf sem fram kom um þetta:

Hjá Ríkisendurskoðun kemur sú afstaða fram annars vegar í kynningu á skýrslunni á vef stofnunarinnar, að **„Endurskoða þarf núgildandi fyrirkomulag um að rekin séu umboð fyrir TR hjá sýslumannsembættum landsins“** og hins vegar í almennri umfjöllun á bls. 26-7, að leiða megi líkum að því „ . . . að fyrirkomulagið vinni gegn markmiðum um samræmda afgreiðslu mála óháð búsetu viðskiptavina **en netvæðing og innleiðing aukinnar rafrænnar stjórnsýslu á vef Tryggingastofnunar hefur jafnframt umbylt þörfinni fyrir rekstur umboðsskrifstofa.**“

Félagsmálaráðuneytið tekur að nokkru leyti undir orð Ríkisendurskoðunar og kveðst „ . . . *sammála því að full þörf sé á að endurskoða fyrirkomulagið og leita annarra leiða til að tryggja öllum landsmönnum nútímalega og góða þjónustu óháð búsetu um leið og tekið verður á þeim rekstrarlegu þáttum er Ríkisendurskoðun bendir réttilega á.*“ Segir í beinu framhaldi að **„Með yfirstjórn yfir umboðsmönnum gæti Tryggingastofnun haft betri yfirsýn og tryggt enn frekar samræmda afgreiðslu mála um land allt.“**

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

Við leit tókst ekki að finna fundargerðir stjórnar Tryggingastofnunar með í huga að kanna hvort þar hefði eitthvað verið um fjallað um það fyrirkomulag að umboð stofnunarinnar séu hjá sýslumönnum eða tengsl Tryggingastofnunar við þau í sambandi við gerð úttektar Ríkisendurskoðunar.

Áréttað skal að vel má fallast á að rétt sé að yfirfara það fyrirkomulags sem nú er og eftir atvikum treysta grundvöll þess eða breyta því eftir því sem þurfa þykir og laga að auknum möguleikum og hagræðingu í ljósi tæknibreytinga. Verður þá að treysta því að hagur skjólstæðinga Tryggingastofnunar vítt og breitt um landið verði hafður í fyrirrími.

Við þá endurskoðun sem telja má rétt að fari fram á fyrirkomulagi umboða Tryggingastofnunar hjá sýslumönnum er þess vænst að eftirtalin atriði verði höfð í huga:

- Það fyrirkomulag á umboðunum sem nú er við lýði byggir á samningi sem gerður var milli dóms- og kirkjumálaráðuneytisins og Tryggingastofnunar ríkisins og undirritaður var 7. desember 1989 af formanni tryggingaráðs, forstjóra Tryggingastofnunar, dómsmálaráðherra og ráðuneytisstjóra dómsmálaráðuneytisins. Ráðist var í nokkrar breytingar á upphaflegum samningi og hann gerður talsvert ítarlegri og færður meira til nútímahorfs með samningi sem nefndur var “Samkomulag Tryggingastofnunar og Sýslumannafélags Íslands á grundvelli

samnings dóms- og kirkjumálaráðuneytisins og Tryggingastofnunar ríkisins” og undirritaður var 30. október 2012 af forstjóra stofnunarinnar og stjórn Sýslumannafélagsins. Nálgst má þessa samninga báða á vef sýslumanna, [www.syslumenn.is](http://www.syslumenn.is), upphaflega samninginn [hér](#) og breytinga-samninginn [hér](#).

Ekki er vel kunnugt hver forsaga upphaflegs samnings er en án efa hefur hann komið til af þörf fyrir trausta og góða þjónustu Tryggingastofnunar, sem þá fór með einhver fleiri verkefni en nú er, um land allt. Því hafi verið ákveðið að semja við sýslumenn um að veita þá þjónustu sem um ræðir og þá byggt á því neti skrifstofa sem þeir hafa vítt og breitt um landið og þeirri þekkingu sem embættin búa yfir, víðast góðri aðstöðu og trausti sem þau eiga að njóta.

- Nánast engin breyting varð á fyrirkomulagi og staðsetningu umboða Tryggingastofnunar utan höfuðborgarsvæðisins við gildistöku laga nr. 50/2014 um framkvæmdarvald og stjórnarsýslu ríkisins í héraði 1. janúar 2015 þegar embættum sýslumanna fækkaði úr 24 í 9 og lögreglustjórn færðist frá þeim embættum sem enn höfðu hana með höndum til sérstakara embætta lögreglustjóra. Það er því ekki alls kostar rétt að „fækkun sýslumannsembætta hafi orðið til þess að þjónustan er ekki veitt eins víða og áður var.“ eins og segir í skýrslu Ríkisendurskoðunar. Þá þykir verða að leiðrétta það sem þar segir og haft eftir Tryggingastofnun að við fækkun sýslumannsembætta í janúar 2015 hefði ekki verið litið til þjónustu við viðskiptavinum stofnunarinnar. Ekki er annað vitað en fullt samráð hafi verið haft við stofnunina að því marki sem þörf var talin á eða hún a.m.k. átt þess kost að koma sjónarmiðum sínum á framfæri, en væntanlega hefur ekki mikið á þetta reynt þar sem ekki urðu breytingar á fjölda skrifstofa eða starfsmannahaldi. Þá tók sú greiningarvinna sem fram fór í skipulagsbreytingaferlinu undir stjórn dómsmálaráðuneytisins fullt tillit til starfsfólks, aðstöðu og verkefna Tryggingastofnunar sem og annarra verkefna embættanna.

Frá gildistöku laganna hefur engum skrifstofum utan höfuðborgarsvæðisins verið lokað nema í Bolungarvík fyrir rúmum þremur árum enda aðeins 14 km frá Ísafirði og örugg leið á milli eftir tilkoma jarðganga milli staðanna. Á einhverjum skrifstofum hefur þjónustustigi verið breytt hvað varðar afgreiðslutíma og viðveru.

- Án efa má skerpa enn á boð- og stjórnunarvaldi Tryggingastofnunar gagnvart starfsmönnum umboðanna þannig að Tryggingastofnun fái „fullt vald á þeirri starfsemi sem fram fer í nafni stofnunarinnar.“ Þó skal tekið fram að í 4. gr. upphaflegs samnings, sem enn stendur óbreytt segir: „Ákvarðanir er sýslumenn eða bæjarfógetar taka, er varðar greiðslu bóta á sviði atvinnuleysis- lífeyris- slysa- og sjúkratrygginga lúta stjórnvaldsfyrirmælum Tryggingastofnunar ríkisins, í samræmi við reglur er stofnunin setur.“ Í 5. gr. segir síðan: Ákvarðanir er varða almennan rekstur tryggingaumboðanna lúta stjórnvaldsfyrirmælum dóms- og kirkjumálaráðuneytisins með sama hætti og rekstur annarra þátta umræddra embætta.“

Það liggur því fyrir og ætti að vera óumdeilt að starfsmenn umboðanna eru um flest sjálfstæðir gagnvart sýslumönnum í öllum störfum sínum og ákvörðunum sem lúta að málaefnasviði Tryggingastofnunar og að sýslumenn komi hvergi nærri afgreiðslum einstakra mála eða ákvörðun um þau. Er það jafnframt reynsla þess sem þetta ritar að ef einhver óvissa skapast um afgreiðslu mála sé leitað til þeirra sem til málaflokksins þekkja hjá aðalskrifstofu Tryggingastofnunar enda yfirleitt gott aðgengi að þeim og fyrirspurnum að jafnaði svarað fljótt og vel. Eina sem sýslumenn koma að varðandi störf þeirra sem vinna við umboðin er ráðning þeirra, almennt eftirlit og utanumhald varðandi starfsmannamál, viðveru, mætingar, almenna þjónustu á skrifstofunni og annað slíkt. Þá er lagt til húsnæði sem oftast er í sérstökum rýmum eða herbergjum innan embættanna þannig að viðkomandi starfsmenn og þeir sem til þeirra leita geti verið sem mest útaf fyrir sig svo og leggja embættin til tækjabúnað, tölur og allan skrifstofubúnað. Þó skal í þessu sambandi bent á að e.t.v. þarf að skerpa á því hver beri ábyrgð á að farið sé að reglum um persónuvernd og um skjalavörslu. Það er mat þess sem þetta ritar að sú ábyrgð eigi heima hjá Tryggingastofnun.

Minnt skal á sem fram kemur í úttekt Ríkisendurskoðunar að starfsmenn sem vinna við umboðin „ . . . eru um 25 talsins, ýmist í fullu starfi eða að hluta, og sinna þeir margvíslegri þjónustu við viðskiptavinum stofnunarinnar. Starfsfólk umboðanna heyrir ekki undir Tryggingastofnun, sem skýrir hvers vegna það kemur ekki fram á skipuritinu, en stofnunin hefur þó reglulegt samráð



við það auk þess að halda mánaðarlega símafundi með þeim og sjá um fræðslu og fundi að jafnaði tvisvar á ári“. Fyrir liggur og staðfestist með þessu að samskipti starfsmanna umboðanna og Tryggingastofnunar er náð, traust og gott og ber sérstaklega að þakka það. Með enn bættri fjarfundtækni en verið hefur má telja að enn mætti bæta og treysta þessi samskipti (t.d. um forritið Teams sem sýslumannsembættin hafa nú tekið í þjónustu sína).

Þó skal tekið fram og kannst við að samskipti sýslumanna sjálfra eða fulltrúa þeirra við forstöðumenn Tryggingastofnunar hafa ekki verið mjög tíð og mætti bæta þar úr.

- Sýslumenn hafa með höndum ýmis störf sem ekki heyra beint undir dómsmálaráðuneytið. Má þar nefna innheimtu opinberra gjalda og ýmissa annarra gjalda, útgáfu ýmissa skírteina og leyfa o.fl. Hefur þeim verið treyst vel fyrir þessum verkefnum og ekki annað vitað en ánægja sé með fyrirkomulagið. Fær þetta stoð í 1. og 4. gr. laga nr. 50/2014 um framkvæmdarvald og stjórn-sýslu ríkisins í héraði þar sem segir: „Sýslumenn fara með framkvæmdarvald og stjórn-sýslu ríkisins í héraði.“ ... „Auk lögbundinna verkefna getur ráðherra falið sýslumönnum framkvæmd tiltekinna sérverkefna. Þá getur ráðherra falið sýslumanni framkvæmd verkefna á landsvísu sem annars ættu undir aðra sýslumenn, ráðuneytið eða undirstofnanir þess, eftir því sem lög heimila. Með samþykki ráðherra geta sýslumenn annast framkvæmd verkefna fyrir aðrar ríkisstofnanir eða stjórnvöld með sérstökum samningi, enda standi ákvæði laga því ekki í vegi.“ Sérstaklega skal nefnt í þessu sambandi að við embættin geta einstaklingar sótt um endurgreiðslu ferðakostnaðar vegna nauðsynlegra ferða til lækni eða sjúkrastofnuna þegar um lengri veg er að fara. Heyrir þessi málaflokkur nú undir undir Sjúkratryggingar Íslands, sem varð sérstök stofnun með lögum nr. 112/2008 og heyrir undir heilbrigðisráðuneytið. Sjá umfjöllun um ferðakostnað á vef stofnunarinnar, [www.sjukra.is](http://www.sjukra.is), [hér](#) og um greiðslu ferðakostnaðar og fleira á vef sýslumanna [hér](#). Við embætti undirritaðs og án efa víðar er þessum þætti að mestu leyti sinnt af starfsmönnum umboða Tryggingastofnunar og verður að teljast fara vel á því. Er það mat þess sem starfar við umboð Tryggingastofnunar á Ísafirði að um helmingur vinnutímans fari í að sinna þessum þætti. Æskilegt væri að skýrari umgjörð væru um þessa þjónustu embættanna og samskipti en nú er þótt það sé e.t.v. önnur saga.
- Sýslumenn og starfsmenn þeirra heyra undir dómsmálaráðuneytið og fellur kostnaður við rekstur embættanna undir fjárheimildir þess enda segir í 3. gr. áðurnefnds samnings frá 1989: „Kostnaður við rekstur tryggingaumboðana hjá embættum sýslumanna og bæjarfógeta er hluti af kostnaði við rekstur þeirra embætta.“ Það yrði væntanlega hluti af nauðsynlegri endurskoðun að huga að breytingu á þessu fyrirkomulagi. Haft skal í huga að sýslumenn hafa nær alla tíð þurft að glíma við knappar fjárveitingar til embættanna og því brýnt að nýta mannafla sem best en þeir sem sinna umboðunum sinna gjarnan öðrum störfum að einhverju marki og nýtast því vel. Settar skulu fram efasemdir um að það yrði til hagræðis eða fjárhagslegs ávinnings fyrir Tryggingastofnun eða ríkissjóð ef greiðsla alls kostnaðar við að halda úti umboð sínum í óbreyttri mynd ætti að greiðast af fjárheimildum stofnunarinnar. Auk þess er hætt við að flækjustig mundi aukast og margvísleg samlegð glatast.
- Á það skal bent að talsverður fjöldi fólks leitar til umboða Tryggingastofnunar ríkis og Sjúkra-trygginga Íslands. Eru það gjarna eldri borgarar, öryrkjar (t.d. með skerta andlega færni) og einstaklingar af erlendum uppruna sem fá aðstoð og ráðgjöf enda oft á tíðum ekki öruggir um hvernig nota skal tölvur, eiga rafræn samskipti eða átta sig ekki á réttarstöðu sinni. Kemur sér þá vel að geta leitað upplýsinga og aðstoðar í umboðunum. Þá þykir mörgun án efa gott að geta átt bein samskipti við sama starfsmann sem þekkir til „mála“ viðkomandi. Því þykir hæpið að ganga úr frá því og miða við að „netvæðing og innleiðing aukinnar rafrænnar stjórn-sýslu á vef Tryggingastofnunar“ hafi „... umbylt þörfinni fyrir rekstur umboðsskrifstofa.“ né auðveldað að færa verkefni frá starfsmönnum að ráði þótt þau kunni að hafa breyst nokkuð. Þótt störf við umboð Tryggingastofnunar hafi breyst nokkuð í gegnum tíðina og eitthvað skroppið saman nýtast viðkomandi starfsmenn oft vel til annarra verkefna og því eins góð nýting á starfskröftum þeirra hjá embættunum og verða má.

- Eins og fram kemur eru starfsmenn umboðanna um 25, án efa nokkrir í hlutastörfum og aðrir sem sinna jafnframt öðrum og óskyldum verkefnum. Þarna er mikill mannauður saman kominn, í flestum tilfellum einstaklingar (af einhverjum ástæðum nánast eingöngu konur) með mikla reynslu, hæfni og þekkingu á málflökkunum sem mjög væri miður ef færa ætti frá embættunum og úr héraði. Þessi þjónusta fellur vel að öðrum störfum og verkefnum embættanna eftir rúmlega 30 ára samvist. Viðkomandi starfsmenn nýtast því vel ef svo má að orði komast og falla að öllu leyti inn í hóp annarra starfsmanna embættanna.

### III.

Hér að framan er rætt um endurskoðun á því fyrirkomlagi að umboð Tryggingastofnunar séu hjá sýslumönnum. Þótt engar athugasemdir séu gerðar við að ráðist verði í slíka endurskoðun skal fullyrt að það fyrirkomulag sem nú er byggt á hafi í aðalatriðum reynst vel og skjólstæðingar Tryggingastofnunar með sín mál í góðum höndum hjá umboðum stofnunarinnar vítt og breitt um landið. Ekki er vitað til að kvartanir hafi borist vegna starfa eða einstakra ákvarðana í umboðunum frá Tryggingastofnun né skjólstæðingum stofnunarinnar a.m.k. ekki alvarlegar. Tæknin hefur breytt ýmsu í starfsemi umboðanna og Tryggingastofnun að því er best verður séð enginn eftirbátur annarra stofnana ríkisins í að veita stafræna þjónustu. Engu að síður er enn talsverð starfsemi hjá umboðunum og því farsælast að fara sér hægt við miklar breytingar á fyrirkomulagi þeirra.

Fullyrða má að Tryggingastofnun og embættin búi yfir miklum mannauði þar sem starfsmenn umboðanna eru um hinar dreifðu byggðir. Svo sem fram hefur komið er um 25 einstaklinga að ræða, sem væntanleg endurskoðun varðar sérstaklega og kann að varða afkomu þeirra að einhverju eða öllu leyti. Er því treyst að sérstakt tillit verði tekið til þessa hóps eigi að ráðast í miklar breytingar.

Hér þykir mega hveetja til þess að hugað verði að því að færa embættunum og starfsmönnum umboðanna aukin verkefni hvort heldur sem þeim yrði dreift á öll embættin eða færð einu embætti sérstaklega. Með þeirri stafrænu tækni sem nú er til staðar skiptir litlu máli hvar mörg störf eru unnin eða þjónusta veitt og ættu því að vera ýmsir möguleikar hvað þetta varðar sem vænst er að hafðir verðir í huga við frekari vinnu. Skal í þessu sambandi minnt á átak stjórnvalda „störf án staðsetningar.“ Einnig skal minnt á að starfsmenn einhverra umboðanna aðstoðuðu við símsvörun fyrir Tryggingastofnun og gera e.t.v. enn og ekki annað vitað en reynslan af því hafi verið góð. Í ljósi þess að starfsreynsla starfsfólks umboðanna á landsbyggðinni er að jafnaði umtalsverð, hollusta og þekking einnig, má jafnvel gera því skóna að til staðar séu óvenjuleg tækifæri til samvinnu og þróunar umfram það sem almennt gerist.

Hér skal lagt til að við hugsanlega vinnu við endurskoðun á starfsemi umboðanna verði hugað að gerð reglugerðar um stjórn og eftirlit með þeim starfsmönnum embættanna sem vinna í umboðunum. Þá verði einnig haft í huga áður nefnt verkefni fyrir Sjúkratryggingar Íslands. Mundu þær reglugerðir væntanlega byggja að talsverðu leyti á þeim samningum sem í gildi eru milli aðila og áður eru nefndir.

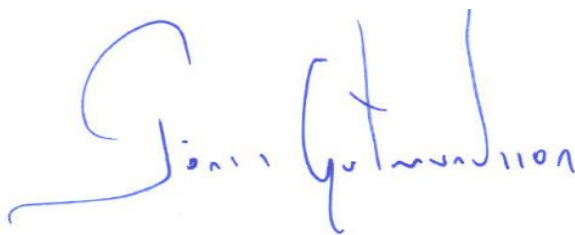
Verði ráðist í endurskoðun á fyrirkomulagi umboða Tryggingastofnunar hjá sýslumönnum er því treyst sýslumenn verði hafðir með í ráðum. Skal áréttað að umboð Tryggingastofnunar eru mikilsverður þáttur í starfsemi þeirra, fellur vel að öðrum þáttum í henni og verði ráðist í miklar breytingar gætu þær ef illa tækist til raskað talsvert uppbyggingu og starfsemi embættanna, til jafnt skemmri sem lengri tíma, einkum á hinum minni stöðum. Því er treyst að svo fari ekki.

Sýslumenn lýsa sig loks fúsa til samstarfs um að fara yfir gildandi fyrirkomulag um starfsemi umboða Tryggingastofnunar hjá embættunum og vænta góðs samstarfs við alla hlutaðeigandi við þá vinnu.



Virðingarfyllst,

f.h. sýslumanna



Jónas Guðmundsson  
formaður Sýslumannafélags Íslands

Samrit erindis:

Ríkisendurskoðun, netfang [postur@rikisendurskodun.is](mailto:postur@rikisendurskodun.is)

Stjórn og forstjóri Tryggingastofnunar ríkisins, netfang: [tr@tr.is](mailto:tr@tr.is)

Dómsmálaráðuneytið, netfang: [dmr@dmr.is](mailto:dmr@dmr.is)

Félagsmálaráðuneytið, netfang: [frn@frn.is](mailto:frn@frn.is)

Heilbrigðisráðuneytið, netfang [hrn@hrn.is](mailto:hrn@hrn.is)

Sjúkratryggingar Íslands, netfang [sjukra@sjukra.is](mailto:sjukra@sjukra.is)