



Skýrsla um eftirfylgni:
Innheimta opinberra gjalda

September 2014

Efnisyfirlit

Niðurstöður og ábendingar	3
Viðbrögð við ábendingum	5
1 Inngangur	6
2 Innheimta opinberra gjalda	7
2.1 Útdráttur úr skýrslu Ríkisendurskoðunar frá 2011	7
2.2 Viðbrögð við ábendingum	9
2.2.1 Ábendingar til fjármálaráðuneytis	9
2.2.2 Ábending til Fjársýslu ríkisins	14

Niðurstöður og ábendingar

Í skýrslunni *Innheimta opinberra gjalda* (mars 2011) var fjallað um ýmsa þætti í starfsumhverfi innheimtumála, s.s. skipulag, lagaumhverfi og starfsmannafjölda. Ríkisendurskoðun kannaði m.a. stjórnun og skipulag innheimtumála hjá Tollstjóra og öðrum innheimtumönnum ríkissjóðs og eftirlit fjármálaráðuneytis (nú fjármála- og efnahagsráðuneyti) með málaflokknum. Innheimtan var í höndum 24 hliðsettra stjórnvalda, þ.e. Tollstjóra og 23 sýslumanna víðs vegar um landið. Tollstjóri leiðbeindi öðrum innheimtumönnum og hafði eftirlit með vinnu þeirra án þess þó að hafa lögformlegt boðvald yfir þeim. Fjármálaráðuneyti hafði ekki mótað heildarstefnu fyrir málaflokkinn með mælanlegum markmiðum og skilgreindum aðgerðum.

Fram kom að í september 2010 hefðu útistandandi kröfur ríkissjóðs numið 222 ma.kr. Þar af hefðu 182 ma.kr. verið í vanskilum. Líklegt þótti að hluti þeirrar fjárhæðar væri, af ýmsum ástæðum, lítt eða illa innheimtanlegur. 82% útistandandi krafna voru í innheimtu hjá Tollstjóra og sýslumönnum í Kópavogi og Hafnarfirði en þessi embætti höfðu þó einungis 40% stöðugilda vegna innheimtu á landinu. Ríkisendurskoðun taldi því unnt að auka skilvirkni innheimtunnar. Að auki taldi stofnunin að skipulag innheimtumála hefði ekki þróast í takt við þær breytingar sem orðið hefðu í byggða- og samgöngumálum og upplýsingatækni.

Ríkisendurskoðun taldi að með því að gera landið allt að einu innheimtuumdæmi mætti bæta yfirsýn um málaflokkinn, tryggja jafnræði skuldara, auka skilvirkni og sérhæfingu innheimtunnar og beita markvissri áhættustjórnun við forgangs röðun verkefna. Með því móti mætti einnig nýta betur fjármagn og krafta starfsfólks. Þá kom fram í skýrslunni að fyrirkomulag innheimtumála væri annað hér á landi en t.d. í Danmörku þar sem öll innheimta opinberra gjalda var sameinuð í einni miðlægri stofnun árið 2005. Jafnframt væri áætlun skatta og gjalda á einstaklinga mun algengari hér á landi en í þeim þremur nágrannalöndum sem litið var til, þ.e. Bretlandi, Danmörku og Hollandi.

Í skýrslunni beindi Ríkisendurskoðun átta ábendingum til fjármálaráðuneytis og einni til Fjársýslu ríkisins. Fjársýsla ríkisins var hvött til að gera Tekjubókhaldskerfi ríkisins (TBR-kerfið) notendavænna. Ráðuneytið var hvatt til að móta skýra stefnu í innheimtumálum, gera landið að einu innheimtuumdæmi undir stjórn Tollstjóra, taka upp áhættustjórnun, setja reglur um upplýsingaflæði, auka aðhald með skiptastjórum og grípa til aðgerða til að bæta framtalsskil. Þá þyrfti að veita innheimtumönnum aðgengi að framtölum skuldara og auka heimildir til að samnýta uppgjörsupplýsingar.

Ríkisendurskoðun telur ekki þörf að ítreka ábendingu sína til Fjársýslu ríkisins enda hafa ýmsar úrbætur verið gerðar á kerfinu. Sem dæmi má nefna að hannaðir hafa verið nýir listar fyrir innheimtuembættin til að auðvelda þeim eftirlit með eftirstöðvum skulda, sem og inneignum til útborgunar. Þá hafa verið útbúnar ítarlegri leiðbeiningar fyrir notendur kerfisins og þeim boðið að sækja námskeið.

Árið 2011 var fjallað um starfsumhverfi innheimtumála

Ríkisendurskoðun taldi unnt að auka skilvirkni innheimtunnar

Ýmsar umbætur myndu felast í því að gera landið að einu innheimtuumdæmi

Árið 2011 var átta ábendingum beint til ráðuneytis og einni til Fjársýslu ríkisins

Ekki talin þörf á að ítreka ábendingu til Fjársýslu ríkisins

Ekki þörf á að ítreka fimm af átta ábendingum til ráðuneytisins

Fjármála- og efnahagsráðuneyti hefur brugðist við fimm af átta ábendingum með þeim hætti að Ríkisendurskoðun telur ekki þörf á að ítreka þær. Þannig hefur Tollstjóri samþykkt innheimtustefnu og verkefnaáætlun um innleiðingu áhættustjórnunar. Þá hefur verið stuðlað að betri yfirsýn um verkefni skiptastjóra, m.a. með því að útbúa gjaldflokka í TBR-kerfinu, sem tryggja gagnsæi við eftirlit með uppgjöri skiptatrygginga. Með nýjum lögum um framkvæmdarvald og stjórnsýslu ríkisins í héraði sem taka gildi 1. janúar 2015 verður sýslumannsembættum fækkað úr 24 í níu og samræmingar- og eftirlitshlutverk Tollstjóra lögfest. Í framhaldi af því hyggst Tollstjóri skipa samstarfsnefnd innheimtumanna sem m.a. muni formfesta upplýsingaflæði milli þeirra aðila sem koma að innheimtu opinberra gjalda. Ríkisendurskoðun telur fækkun sýslumannsembætta, og þar með innheimtuumdæma, ásamt lögfestingu á hlutverki Tollstjóra, vera jákvætt skref. Stofnunin hvetur ráðuneytið til að fylgjast vel með hverju fækkun innheimtuembætta mun skila og hvort frekari breytinga verði þörf.

Ábending um framtalsskil og tvær ábendingar um upplýsingaöflun ítrekaðar

Ríkisendurskoðun ítrekar þrjár ábendingar til fjármála- og efnahagsráðuneytis þar sem stofnunin telur að ekki hafi verið brugðist við þeim með ásættanlegum hætti. Tvær þeirra varða upplýsingaöflun, þ.e. að auka þurfi heimildir innheimtumanna til að afla upplýsinga um fjárhags- og eignastöðu skuldara og að veita þurfi ríkisskattstjóra og ársreikningaskrá leyfi til að samnýta uppgjörsupplýsingar sem einungis berast öðrum aðilanum. Ráðuneytið bendir á að þessar upplýsingar séu viðkvæmar og því þurfi að fara með gát við að auka aðgengi að þeim. Þá sé fækkun sýslumannsembætta mikilvægur þáttur í að auðvelda aðgengi innheimtumanna að upplýsingum. Ríkisendurskoðun telur fækkun embætta ekki sjálfkrafa auðvelda aðgengi að upplýsingum. Þriðja ábendingin sneri að því að grípa þyrfti til aðgerða til að bæta framtalsskil. Ráðuneytið hefur tekið undir það og bent á að þetta sé viðvarandi verkefni skattfyrivalda. Árið 2013 sætti tæplega þriðjungur lögaðila af skattgrunnskrá áætlun og um 5% einstaklinga. Ríkisendurskoðun telur því enn úrbóta þörf í þessu efni.

Ítrekaðar ábendingar til fjármála- og efnahagsráðuneytis

1. Veita þarf innheimtumönnum aðgengi að framtölum skuldara

Ríkisendurskoðun hvetur fjármála- og efnahagsráðuneyti til að beita sér fyrir auknum heimildum innheimtumanna til að afla upplýsinga um fjárhags- og eignastöðu skuldara frá því sem nú er og veita þeim aðgengi að skattframtölum þeirra. Innheimtuþyriföld í nágrannalöndunum hafa slíkar heimildir. Breyta þarf lokamálsgrein 111. gr. laga nr. 90/2003 um tekjuskatt í þessu skyni.

2. Auka þarf heimildir til að samnýta uppgjörsupplýsingar

Ríkisendurskoðun hvetur fjármála- og efnahagsráðuneyti til að stuðla að því að ársreikningaskrá og skattþyriföld geti samnýtt ársreikninga þegar þeim hefur eingöngu verið skilað til annars hvors þeirra. Þetta krefst lagabreytingar.

3. Grípa þarf til aðgerða til að bæta framtalsskil

Ríkisendurskoðun hvetur fjármála- og efnahagsráðuneyti til að grípa til raunhæfra aðgerða til að bæta skil á skattframtölum.

Viðbrögð við ábendingum

Viðbrögð fjármála- og efnahagsráðuneytis

Veita þarf innheimtumönnum aðgengi að framtölum skuldara

„Eins og fram kom í svarbréfi ráðuneytisins dagsett 24. febrúar sl. innihalda framtöl viðkvæmar persónulegar upplýsingar sem ber að vernda sem kostur er og því þarf að fara með gát við opnun slíks aðgengis. Með fækkun sýslumannsembætta og um leið innheimtuaðila sem frá og með næstu áramótum verða níu ef að líkum lætur í stað 24ra áður hafa skapast kringumstæður sem ættu að gera þetta aðgengi auðveldara. Ráðuneytið mun beita sér fyrir því að þessi þáttur verði skoðaður sérstaklega í tengslum við fækkun innheimtuaðila í ársbyrjun 2015. Er þá sérstaklega horft til þess lögbundna hlutverks sem tollstjóri hefur nú þegar varðandi stefnumótun á sviði innheimtumála, sbr. 111.gr. laga nr. 90/2003, um tekjuskatt.“

Auka þarf heimildir til að samnýta uppgjörsupplýsingar

„Í bréfi sínu hvetur Ríkisendurskoðun ráðuneytið til að stuðla að því að ársreikningaskrá og skattfyrirvöld geti samnýtt ársreikninga þegar þeim hefur eingöngu verið skilað til annars hvors þeirra. Ljóst er að slík heimild krefst lagabreytingar. Fjármála- og efnahagsráðuneytið mun í samráði við atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið leita allra leiða til þess að koma til móts við þessa ábendingu Ríkisendurskoðunar enda verður ekki annað séð en að það ætti að vera báðum aðilum til hagsbóta.“

Grípa þarf til aðgerða til að bæta framtalsskil

„Hér er um að ræða viðvarandi verkefni skattfyrivalda eins og áður hefur komið fram í svörum ráðuneytisins við þessari ábendingu Ríkisendurskoðunar. Ráðuneytið telur að verulegur árangur hafi þegar náðst í framtalsskilum einstaklinga með rafrænum vefskilum þó alltaf megi gera betur. Þannig var áætlað á tæplega 13 þúsund framteljendur við álagningu opinberra gjalda á einstaklinga í júlí á þessu ári, eða sem svarar til 4,7% af heildarfjölda þeirra sem voru á skattgrunnskrá. Skil lögaðila á skattframtölum er hins vegar mun meira áhyggjuefni, en á árinu 2013 sættu nálægt 30% þeirra lögaðila sem voru á skattgrunnskrá áætlunum. Ráðuneytið telur brýnt að gripið verði til aðgerða til að bæta úr þessari stöðu hið fyrsta og tekur þar með undir ábendingu Ríkisendurskoðunar um nauðsyn raunhæfra aðgerða til að bæta skil á skattframtölum. Innan skamms munu liggja fyrir upplýsingar um álagningu opinberra gjalda fyrir árið 2014 og þar með um þróun áætlana milli ára. Sýni þær upplýsingar svipaða niðurstöðu og á síðasta ári mun ráðuneytið í samvinnu við embætti ríkisskattstjóra og tollstjóra setja á fót starfshóp sem hafi það hlutverk að leita leiða til að bæta framtalsskil lögaðila sem kostur er.“

1 Inngangur

Ríkisendurskoðun er sjálfstæð eftirlitsstofnun Alþingis

Ríkisendurskoðun er sjálfstæð eftirlitsstofnun Alþingis og sækir heimild sína til stjórn-sýsluendurskoðunar í 9. gr. laga nr. 86/1997 um Ríkisendurskoðun. Slík endurskoðun felst í því að kanna meðferð og nýtingu á almannafé, hvort hagkvæmni og skilvirkni sé gætt í rekstri ríkisstofnana og hvort gildandi lagafyrirmælum sé framfylgt í því sambandi. Ríkisendurskoðun gerir hlutaðeigandi stjórnvöldum grein fyrir niðurstöðum sínum, vekur athygli á því sem hún telur að hafi farið úrskeiðis í rekstri og bendir á leiðir til úrbóta.

Í samræmi við staðal Alþjóðasamtaka ríkisendurskoðana (INTOSAI) um stjórnsýsluendurskoðun (ISSAI 3000) fylgir Ríkisendurskoðun hverri úttekt sinni eftir með sjálfstæðri athugun á því hvort og þá hvernig brugðist hafi verið við ábendingum hennar. Í því sambandi leggur stofnunin megináherslu á að kanna hvort þeir annmarkar eða veikleikar sem hún vakti athygli á séu enn fyrir hendi. Slík eftirfylgni fer alla jafna fram um það bil þremur árum eftir útgáfu skýrslu.

Eftirfylgni með ábendingum í skýrslu frá árinu 2011

Í þessari eftirfylgniúttekt var fylgt eftir ábendingum sem fram komu í skýrslu Ríkisendurskoðunar *Innheimta opinberra gjalda* (mars 2011). Við mat á því hvort ábendingar Ríkisendurskoðunar hefðu leitt til æskilegra umbóta var aflað upplýsinga og gagna frá fjármála- og efnahagsráðuneyti, Fjársýslu ríkisins og Tollstjóra. Framangreindir aðilar fengu drög að skýrslunni til umsagnar, auk þess sem sérstaklega var óskað eftir viðbrögðum ráðuneytisins við þeim ábendingum sem til þess er beint í skýrslunni. Ríkisendurskoðun þakkar þeim sem veittu upplýsingar og aðstoð við vinnslu úttektarinnar.

2 Innheimta opinberra gjalda

2.1 Útdráttur úr skýrslu Ríkisendurskoðunar frá 2011

Í skýrslunni *Innheimta opinberra gjalda* (mars 2011) var fjallað um ýmsa þætti í starfs- umhverfi innheimtunnar, s.s. skipulag, lagaumhverfi og starfsmannafjölda. Ríkisendurskoðun kannaði meðal annars stjórnun og skipulag innheimtumála hjá innheimtu- mönnum ríkissjóðs, þ.e. Tollstjóra og 23 sýslumannsembættum. Til samanburðar var litið til fyrirkomulags innheimtu í Danmörku, Bretlandi og Hollandi.

Í skýrslunni kom fram að Tollstjóri heyrði stjórnsýslulega undir fjármálaráðherra (nú fjármála- og efnahagsráðherra) en sýslumenn undir dóms- og mannréttindaráðherra, (nú innanríkisráðherra). Þegar sýslumenn væru í hlutverki innheimtumanna lytu þeir hins vegar boðvaldi fjármálaráðherra samkvæmt 111. gr. laga nr. 90/2003 um tekjuskatt.

Tekjur ríkissjóðs námu tæplega 440 ma.kr. á árinu 2009 og voru að stærstum hluta í formi álagðra skatta á tekjur, vöru og þjónustu. Álagning skatta og gjalda var í höndum Ríkisskattstjóra en Tollstjóri og sýslumenn innheimtu tekjuskatt og útsvar, virðisauka- skatt, bifreiðagjöld, þungaskatt, skipagjöld, skipulagsgjald og skattsektir. 85–90% álagðra skatta og gjalda voru innheimt rafrænt án atbeina innheimtuyfirvalda.

Í skýrslunni kom fram að yfirumsjón með framkvæmd og innheimtu opinberra gjalda væri í höndum fjármálaráðuneytis sem bæri að móta stefnu fyrir málaflökkinn og hafa eftirlit með að henni væri framfylgt. Árið 2011 hafði ráðuneytið hvorki mótað stefnu þar sem fram komu mælanleg markmið né skilgreint hvað teldist ásættanlegur innheimtuárangur og gerði Ríkisendurskoðun athugasemd við það. Hins vegar höfðu verkefni Tollstjóra á sviði innheimtumála verið skilgreind og sett fram í auglýsingu fjármálaráðherra nr. 38/1998, sem og í erindisbréfi fyrir embættið. Auk þess var í gildi árangursstjórnunarsamningur milli þess og ráðuneytisins þar sem verkefnum og gagnkvæmum skyldum samningsaðila var lýst. Að mati Ríkisendurskoðunar hafði Tollstjóri að flestu leyti uppfyllt skyldur sínar samkvæmt samningnum.

Í erindisbréfi Tollstjóra kom m.a. fram að embættið ætti að hafa forystuhlutverk við innheimtu opinberra skatta og gjalda. Í skýrslunni var bent á að það gæti reynst erfitt því Tollstjóri og aðrir innheimtumenn ríkissjóðs væru hliðsett stjórnvöld. Embættið skorti því lögformlegt boðvald yfir öðrum innheimtumönnum. Tollstjóri hefði þó samið verklagsreglur og leiðbeiningar á ýmsum sviðum innheimtunnar sem innheimtumenn ættu að fara eftir. Auk þess höfðu starfsmenn sýslumannsembætta sótt námskeið hjá Tollstjóra og unnið þar tímabundið þegar svo bar undir.

Fram kom að í september 2010 hefðu útistandandi kröfur ríkissjóðs numið 222 ma.kr., en þar af hefðu 182 ma.kr. verið í vanskilum. Líklegt þótti að hluti þeirrar fjárhæðar væri lítt eða illa innheimtanlegur enda í sumum tilvikum um margra ára vanskil að ræða. Að beiðni Ríkisendurskoðunar lögðu sýslumenn mat á fjölda stöðugilda við inn-

**Innheimtumenn
heyra undir tvö
ráðuneyti**

**Stefna og ásættan-
legur innheimtu-
árangur höfðu
ekki verið skil-
greind**

**Tollstjóri átti að
hafa forystuhlut-
verk en hafði ekki
boðvald**

40% stöðugilda voru hjá embættum sem innheimtu 82% vanskilaskulda

heimtu opinberra gjalda hjá embættunum og reyndust þau vera 42 á landsbyggðinni en 28 á höfuðborgarsvæðinu (Tollstjóri og sýslumenn í Kópavogi og Hafnarfirði). 40% stöðugildanna voru þannig hjá þremur embættum sem innheimtu þó 82% framan- greindra vanskilaskulda. Ríkisendurskoðun taldi því líklegt að auka mætti skilvirkni í kerfinu. Eðlilegt væri að beina kröftum þangað sem vanskil væru mest og fjárhæðir hæstar. Landfræðileg mörk ættu ekki að skipta máli enda hefði mikil breyting orðið í byggða- og samgöngumálum og ekki síst á sviði upplýsingatækni. Í þessu sambandi benti stofnunin á að árið 2005 hefði öll innheimta opinberra gjalda í Danmörku verið sameinuð í einni miðlægri stofnun en áður hafði hún verið á höndum margra aðila á víð og dreif um landið.

Þá var bent á að ef Tollstjóra yrði falin öll innheimta opinberra gjalda leysti það vanda tengdan framkvæmd fjárnáms til að tryggja kröfur. Utan Reykjavíkur væru innheimta og fjárnám á hendi sama aðila. Innheimtumenn hefðu hag af því að innheimtan gengi sem best því innheimtuþóknun þeirra tæki mið af innheimtuárangri. Það væri því óæskilegt að innheimtumenn önnuðust fjárnám.

Áhættustjórnun myndi gagnast við að forgangsraða verkefnum

Í skýrslunni kom einnig fram það mat Ríkisendurskoðunar að áhættustjórnun myndi gagnast innheimtukerfinu við að forgangsraða verkefnum og nýta betur fjármagn og krafta starfsfólks. Þótt Tollstjóri hefði sett ýmsar verklagsreglur sem miðuðu að því að lágmarka áhættu á ákveðnum sviðum innheimtunnar hefði áhætta tengd innheimtu opinberra gjalda hér á landi ekki verið greind.

Áætlun skatta mun algengari hér á landi en í samanburðar- löndum

Ríkisendurskoðun benti á að áætlun skatta væru mun algengari hér á landi en í þeim þremur nágrannalöndum sem litið var til og að grípa þyrfti til raunhæfra aðgerða til að ráða bót á því. Fram kom að árið 2010 hefðu 46% eftirstöðva virðisaukaskatts verið vegna áætlana og 58% eftirstöðva tekjuskatts. Stofnunin hefði um árábil vakið athygli á þessu vandamáli án sýnilegs árangurs. Hluti vanskila var vegna krafna á gjaldþrota fyrirtæki sem dregist hafði að gera upp og voru nefnd dæmi um yfir 20 ára gamlar kröfur í óskiptum þrotabúum. Tollstjóri, sem var helsti kröfuhafi í búin, hafði ekki sett verk- lagsreglur um eftirlit með skiptastjórum og taldi Ríkisendurskoðun þörf á auknu aðhaldi og eftirliti með störfum þeirra. Þá taldi stofnunin að auka þyrfti heimildir innheimtu- manna til að kanna eignastöðu skuldara í anda þess sem gerðist í nágrannalöndunum. Í því efni var bent á ýmsa vankanta á Tekjubókhaldskerfi ríkisins (TBR-kerfinu), s.s. að það væri flókið og óþjálmt og að þjálfun í notkun þess tæki langan tíma. Ríkisendurskoðun beindi því til Tollstjóra og Fjársýslu ríkisins að þau greindu vandamálin og kæmu sér saman um aðgerðir sem vænlegar væru til árangurs.

Þörf á meiri formfestu í samskiptum ráðuneytis og stjórnsýslunnar

Þá benti Ríkisendurskoðun á að þörf væri á meiri formfestu í samskiptum fjármála- ráðuneytis og stjórnsýslunnar. Setja þyrfti reglur til að formgera nauðsynlega upplýs- ingamiðlun annars vegar milli innheimtuembætta og hins vegar milli þeirra og Fjársýslu ríkisins, skattyfirvalda og fjármálaráðuneytis. Jafnframt þyrfti að breyta lögum á þann veg að ársreikningaskrá og skattyfirvöld gætu samnýtt ársreikninga þegar þeim hefði eingöngu verið skilað til annars hvors þeirra.

2.2 Viðbrögð við ábendingum

Alls voru settar fram níu ábendingar í skýrslu Ríkisendurskoðunar frá árinu 2011, átta til fjármálaráðuneytis (nú fjármála- og efnahagsráðuneyti) og ein til Fjársýslu ríkisins. Ráðuneytið var hvatt til að móta skýra stefnu í innheimtumálum, gera landið að einu innheimtuumdæmi undir stjórn Tollstjóra, taka upp áhættustjórnun, setja reglur um upplýsingaflæði, auka aðhald með skiptastjórum og grípa til aðgerða til að bæta framtalsskil. Þá þyrfti að veita innheimtumönnum aðgengi að framtölum skuldara og auka heimildir til að samnýta uppgjörsupplýsingar. Fjársýsla ríkisins var hvött til að gera Tekjubókhaldskerfi ríkisins (TBR-kerfið) notendavænna.

Settar fram átta ábendingar til ráðuneytis og ein til Fjársýslu ríkisins

Árið 2011 óskaði Ríkisendurskoðun eftir viðbrögðum fjármálaráðuneytis við þeim átta ábendingum sem til þess var beint. Ekki bárust viðbrögð við hverri ábendingu fyrir sig eins og óskað var eftir heldur aðeins stuttur texti þar sem ráðuneytið fagnaði úttektinni og taldi hana draga fram margar athyglisverðar ábendingar. Ráðuneytið hygðist taka þær til skoðunar og leita leiða til að koma til móts við þær svo fljótt sem kostur væri. Af þessum sökum er ekki fjallað um viðbrögð ráðuneytisins við einstökum ábendingum árið 2011 í kafla 2.2.1. Ríkisendurskoðun bárust hins vegar viðbrögð Fjársýslu ríkisins við þeirri ábendingu sem til hennar var beint árið 2011 og er vikið að þeim í kafla 2.2.2.

2.2.1 Ábendingar til fjármálaráðuneytis

1. Móta þarf skýra stefnu í innheimtumálum.

Ríkisendurskoðun benti á að móta þyrfti skýra stefnu í innheimtumálum með mælanlegum markmiðum, skilgreindum aðgerðum og skýrum árangursviðmiðum, s.s. um hvað teldist ásættanlegur innheimtuárangur.

Í ársbyrjun 2014 óskaði Ríkisendurskoðun eftir upplýsingum um þróun mála frá árinu 2011. Í svari fjármála- og efnahagsráðuneytis kom fram að árið 2011 hefði hafist bæði formlegt og óformlegt samráð við Tollstjóra sem samræmingar- og eftirlitsaðila gagnvart öðrum innheimtumönnum ríkissjóðs. Í því skyni hafi m.a. verið gerðar breytingar á 1. mgr. 111. gr. laga nr. 90/2003 sem tóku gildi í ársbyrjun 2013. Þar séu verkefni Tollstjóra sem lúta að framkvæmd við innheimtu skatta og gjalda sérstaklega tilgreind, þ.e. stefnumótun á sviði innheimtumála, samræmingar- og eftirlitshlutverk gagnvart öðrum innheimtumönnum ríkissjóðs og umsjón með og þróun tölvukerfa og raf-rænnar stjórnsýslu á sviði innheimtu skatta og gjalda. Þá hefði Tollstjóri unnið að mótun innheimtustefnu fyrir embættið í samræmi við 1. tölul. 1. mgr. 111. gr. tekjuskattlaga og drög að henni verið send ráðuneytinu til umsagnar.

Ríkisendurskoðun kynnti sér framangreind drög að stefnu Tollstjóra, *Innheimtustefna 2020*, sem var hluti af heildarstefnu embættisins frá maí 2012, *Tollstjóri 2020–Sókn fyrir atvinnulíf og samfélag*. Innheimtustefnan á að stuðla að því að embættið geti framfylgt hlutverki sínu, auk þess að vera grundvöllur árlegrar innheimtuáætlunar-/sóknaráætlunar. Þar skal skilgreina hvar áherslur liggja hverju sinni og tilgreina hvaða árangri sé stefnt að við árslok.

Innheimtustefna með áherslu á hlutverk Tollstjóra og innheimtuáætlun

Ríkisendurskoðun ítrekar ekki ábendinguna því Tollstjóri samþykkti innheimtustefnu um mitt ár 2014 og hóf að vinna í samræmi við hana enda höfðu engar athugasemdir borist frá ráðuneytinu. Stefnan verður síðan, fyrir októberlok 2014, gefin út í stefnumótunarskýrslu í tengslum við „Tollstjóri 2020“. Þar verður einnig að finna aðrar stefnur embættisins, sem og markmið, mælikvarða og sóknaráætlun.

2. Landið verði eitt innheimtuumdæmi undir stjórn Tollstjóra

Ríkisendurskoðun lagði til að landið yrði gert að einu innheimtuumdæmi undir stjórn Tollstjóra og innheimtumönnum fækkað í áföngum.

Þegar Ríkisendurskoðun kannaði þróun mála í ársbyrjun 2014 upplýsti fjármála- og efnahagsráðuneyti að unnin hefði verið skýrsla á vegum dómsmálaráðuneytis árið 2010 um endurskipulagningu á skipan sýslumannsembætta í landinu og breytingar á skipan lögreglumála með tillögum um fækkun sýslumannsembætta. Frumvarp á grundvelli tillagna skýrslunnar hafi verið lagt fram á 140. og 141. löggjafarþingi og aftur lítið breytt á 143. löggjafarþingi 2013–14. Frumvarpið hafi þá verið samþykkt sem lög nr. 250/2014 um framkvæmdavald og stjórnarsýslu ríkisins í héraði með gildistöku 1. janúar 2015. Eftir lagabreytinguna verði níu sýslumannsembætti í stað 24 og muni sýslumenn fara með innheimtu opinberra gjalda að því leyti sem hún verði ekki falin öðrum. Ráðuneytið hafi, í samráði við Tollstjóra, þegar hafið nauðsynlegan undirbúning að breytingum á lögum nr. 90/2003, um tekjuskatt í samræmi við framangreind lög.

Ríkisendurskoðun telur fækkun sýslumannsembætta og þar með innheimtuumdæma úr 24 í níu skref í rétta átt. Með breytingum sem gerðar voru á 111. gr. laga nr. 90/2003 um tekjuskatt hefur samræmingar- og eftirlitshlutverk Tollstjóra verið lögfest. Það ætti m.a. að leiða til samræmdari framkvæmdar við innheimtu opinberra gjalda. Ríkisendurskoðun ítrekar ekki ábendinguna en hvetur ráðuneytið til að fylgjast vel með hverju fækkun innheimtuembætta mun skila og hvort frekari breytinga verði þörf, t.d. hvort æskilegt sé að gera landið að einu innheimtuumdæmi undir stjórn Tollstjóra síðar meir.

3. Áhættustjórnun verði tekin upp og greiningardeild komið á fót

Ríkisendurskoðun lagði til að áherslur við innheimtu opinberra gjalda yrðu endurskoðaðar í samræmi við niðurstöður markvissrar áhættustjórnunar. Jafnframt lagði stofnunin til að komið yrði upp greiningardeild hjá Tollstjóra sem greini og meti áhættu skulda og skuldara.

Þegar Ríkisendurskoðun óskaði eftir upplýsingum um þróun mála árið 2014 greindi fjármála- og efnahagsráðuneyti frá því að hjá Tollstjóra væri lögð rík áhersla á áhættustjórnun á sem flestum sviðum, þ.m.t. á innheimtusviði. Tollstjóri sendi öllum innheimtumönnum mánaðarlegt yfirlit yfir stöðuna í innheimtu einstakra gjaldstofna hjá hverju embætti og hafi það komið ráðuneytinu að góðum notum. Það sem helst hafi staðið frekari þróun innheimtueftirlitsins fyrir þrífum væri fjöldi og smæð innheimtuembætta en það standi til bóta með fækkun þeirra. Fækkunin muni auðvelda eftirlit og greiningu á öllum sviðum innheimtunnar auk þess að skapa tækifæri til virkrar áhættustjórnunar við innheimtu opinberra gjalda.

Fækkun
sýslumanna og
lögfest hlutverk
Tollstjóra stuðlar
að samræmingu

Ríkisendurskoðun aflaði upplýsinga hjá Tollstjóra um áhættustjórnun embættisins. Embættið hefur unnið í samræmi við verkefnaáætlun um innleiðingu á aðferðafræði áhættustjórnunar sem samþykkt var í mars 2014. Í henni er m.a. gerð grein fyrir markmiðum, mælikvörðum á árangur, verk- og tímaáætlun o.fl. Þar segir m.a. :

Markmiðum verður í stórum dráttum náð með vel hönnuðu skipulagi þar sem áhættuþættir verða skráðir skipulega, greindir og metnir og verklagsreglur og ferlar yfirfarnir þannig að innleiðingin verði markviss og árangursrík. Áætlað er að skipulagsrammi verði tilbúinn í júlí 2014, þannig að innleiðing áhættustjórnunar geti hafist í september sama ár. Stefnt er að því að innleiðingu verði lokið í desember 2016. Verkefninu sem slíku lýkur þegar innleiðingu er lokið á öllum sviðum og tekur þá við stöðug eftirfylgni og endurmat áhættuþátta þar sem starfsfólk hefur tileinkað sér aðferðafræði áhættustjórnunar.

Þá segir að þegar áhætta hafi verið greind, verði hún metin og meðhöndluð eftir fyrirfram ákveðnu framkvæmdaferli. Þegar skipulagsrammi hafi verið hannaður verði tekin ákvörðun um hvar hefjast skuli handa. Þá hafi Tollstjóri unnið greiningu á styrkleikum, veikleikum, ógnunum og tækifærum embættisins. Samkvæmt upplýsingum frá Tollstjóra í júní 2014 hafði tímaáætlun allra verkþátta staðist fram að því.

Ríkisendurskoðun fagnar því að unnið skuli að innleiðingu áhættustjórnunar hjá Tollstjóra og ítrekar ekki ábendinguna.

4. Veita á innheimtumönnum aðgengi að framtölum skuldara

Ríkisendurskoðun benti á að auka þyrfti heimildir innheimtumanna til að afla upplýsinga um fjárhags- og eignastöðu skuldara og veita þeim aðgengi að skattframtölum þeirra. Slíkar heimildir væru fyrir hendi í nágrannalöndum Íslands.

Þegar fjármála- og efnahagsráðuneyti var spurt um afdrif þessarar ábendingar í ársbyrjun 2014 benti það á að í framtölum komi fram viðkvæmar persónulegar upplýsingar. Þær beri að vernda eins og fram komi í tekjuskattslögum og því þurfi að fara með gát við opnun slíks aðgengis. Fækkun innheimtuaðila, m.a. með fækkun sýslumannsembætta, sé mikilvægur þáttur í að gera þetta aðgengi auðveldara.

Ríkisendurskoðun telur innheimtumenn þurfa aukinn aðgang að fjárhags- og eignastöðu skuldara. Lokamálsgrein 111. gr. laga nr. 90/2003 veitir þeim einungis aðgang að fasteigna-, skipa- og ökutækjaskrá en innheimtumenn þyrftu einnig að geta aflað upplýsinga um aðrar aðfararhæfar eignir, s.s. hlutabréf og önnur verðbréf. Fækkun innheimtumanna veitir þeim ekki sjálfkrafa þann aðgang. Ábendingin er því ítrekuð.

5. Auka þarf heimildir til að samnýta uppgjörsupplýsingar

Ríkisendurskoðun benti á að breyta þyrfti lögum á þann veg að ársreikningaskrá og skattyfirvöld gætu samnýtt ársreikninga þegar þeim hefði eingöngu verið skilað til annars hvors þeirra.

Ársreikningaskrá á að gefa mynd af stöðu íslensks atvinnulífs og auka gagnsæi og trúverðugleika þess. Því er áriðandi að skráningarskyldir aðilar skili henni þeim gögnum sem þeim ber en mikill misbrestur hefur verið á því. Til að knýja á um skil er heimilt að sekta eða afskrá félög að ákveðnum skilyrðum uppfylltum (83. gr. laga nr. 138/1994 um

Unnið að
innleiðingu
áhættustjórnunar

Innheimtumenn
þurfa aukinn
aðgang að upplýs-
ingum

einkahlutafélög og 108. gr. laga nr. 2/1995 um hlutafélög og lög um ársreikninga nr. 3/2006). Samkvæmt upplýsingum frá ársreikningaskrá í ágúst 2014 berast nú ársreikningar frá u.þ.b. 80% skilaskyldra félaga vegna hvers álagningarárs. Úrræði ársreikningaskrár eru því annaðhvort ekki nægilega virk eða þörf er á frekari úrræðum. Í því sambandi bendir Ríkisendurskoðun á að heimildarákvæði hafa ekki sama vægi og lögboðin kvöð. Þá hefur nýlegur úrskurður yfirkattaneftndar einnig dregið úr vægi þessara ákvæða. Samkvæmt honum þarf félag sem ekki er starfandi, þ.e. þar sem ekki er að finna tekjur, gjöld, eignir eða skuldir, ekki að skila ársreikningaskrá ársreikningi. Ársreikningaskrá getur þó ekki sannreynt að félag uppfylli þetta skilyrði án ársreiknings eða aðgangs að upplýsingum sem hefur verið skilað til skattfyrvalda.

Ársreikningaskrá og skattfyrvöld geta enn ekki samnýtt upplýsingar

Í ársbyrjun 2014 óskaði Ríkisendurskoðun eftir upplýsingum frá fjármála- og efnahagsráðuneyti um þróun málsins. Eins og í ábendingu fjögur vísaði það í svari sínu til þess að um væri að ræða viðkvæmar upplýsingar og að fara þyrfti með gát við að auka aðgengi að þeim. Ríkisendurskoðun bendir á að e.t.v. væri hægt að leita samþykkis skráningarskyldra aðila fyrir samnýtingu umræddra upplýsinga. Þannig mætti t.d. kanna þann möguleika að skráningarskyldir aðilar tilgreini þegar upplýsingum er skilað hvort þær megi samnýta.

Ábendingin hefur ekki komið til framkvæmda og er hún því ítrekuð.

6. Setja þarf reglur um upplýsingaflæði

Ríkisendurskoðun lagði til að fjármálaráðuneyti fæli Tollstjóra að setja reglur um samskipti og upplýsingaflæði milli þeirra aðila innan stjórnsýslunnar sem kæmu að innheimtu opinberra gjalda. Stofnunin benti á að samskiptin þyrftu að vera rekjanleg og að reglur um upplýsingaflæði ættu að tryggja fullnægjandi aðgengi allra hlutaðeigandi að upplýsingum. Þá var lagt til að öllum nýjum starfsmönnum við innheimtustörf yrði gert að sækja námskeið hjá Tollstjóra og eldri starfsmönnum eftir þörfum.

Árið 2014 leitaði Ríkisendurskoðun upplýsinga um málið hjá fjármála- og efnahagsráðuneyti og Tollstjóra. Þeim bar saman um að með fækkun innheimtuembætta verði unnt að koma á reglulegu og skilvirku samskipta- og upplýsingaflæði milli innheimtumannanna ríkissjóðs. Þá greindi Tollstjóri frá því að þegar sú breyting hefur komið til framkvæmda áformi embættið að setja á fót samstarfsnefnd innheimtuembætta skipaðri lykilstarfsfólki sem einnig yrðu tengiliðir og ábyrgðaraðilar gagnvart Tollstjóra á vettvangi innheimtu opinberra gjalda. Nefndinni yrðu settar starfsreglur, m.a. um fjölda samráðsfunda og formfestu. Hvað varðar námskeið fyrir starfsmenn er nú boðið upp á tveggja vetra námslínu fyrir starfsmenn Tollstjóra og annarra innheimtuembætta. Námið var hannað í samstarfi við SFR–Starfsmennt.

Ríkisendurskoðun væntir þess að samráðsnefndin verði skipuð og henni settar reglur eins og áformað er. Þá er Tollstjóri hvattur til að tryggja að allir innheimtuaðilar eigi fulltrúa í nefndinni, samskipti hennar verði rekjanleg og tryggt að hún stuðli að fullnægjandi aðgengi allra innheimtuaðila að upplýsingum. Ábendingin er ekki ítrekuð.

7. Grípa þarf til aðgerða til að bæta framtalsskil

Ríkisendurskoðun benti á að fjármálaráðuneyti þyrfti að grípa til raunhæfra aðgerða til að bæta skil á skattframtölum.

Samráðsnefnd innheimtuembætta skipuð og settar starfsreglur

Í svari sínu við fyrirspurn Ríkisendurskoðunar í ársbyrjun 2014 um afdrif þessarar ábendingar tekur fjármála- og efnahagsráðuneyti undir nauðsyn raunhæfra aðgerða til að bæta skil á skattframtölum. Það sé í raun viðvarandi verkefni skattyfirvalda.

Ríkisendurskoðun leitaði upplýsinga hjá ríkisskattstjóra um þróun skattskila frá árinu 2011. Samkvæmt þeim upplýsingum hafa skattskil batnað og á það bæði við um skattskil einstaklinga og lögaðila. Engu að síður sættu 11.299 lögaðilar áætlun við álagningu opinberra gjalda árið 2013 eða 30% af skattgrunnskrá. Á sama tíma sættu 12.510 einstaklingar áætlun opinberra gjalda eða tæplega 5%. Í þessu sambandi skal bent á að í umfjöllun um ábendingu fimm hér að framan kom fram að samkvæmt upplýsingum frá ársreikningaskrá í ágúst 2014 berast henni nú ársreikningar frá u.þ.b. 80% skilaskyldra félaga vegna hvers álagningarárs. Hefðu skattyfirvöld aðgang að þessum ársreikningum mætti ætla að lögaðilum sem sæta áætlun fækkaði um allt að 10%.

Enn þörf á að bæta framtalsskil

Ríkisendurskoðun telur enn að úrbóta sé þörf og ítrekar því ábendinguna.

8. Auka þarf aðhald með skiptastjórum

Ríkisendurskoðun benti á að fjármálaráðuneyti þyrfti, í samvinnu við innanríkisráðuneyti, að beita sér fyrir auknu aðhaldi með skiptastjórum til að koma í veg fyrir að skipti drægjust úr hófi. M.a. þyrfti að tryggja að upplýsingar um skiptastjóra væru skráðar á viðkomandi viðskiptareikning um leið og þær lögju fyrir til að auðvelda innheimtumönnum eftirfylgni með gangi mála.

Í svari fjármála- og efnahagsráðuneytis við fyrirspurn Ríkisendurskoðunar í ársbyrjun 2014 um það hvort og þá hvernig það hefði brugðist við ábendingunni kom fram að það tæki undir að þörf sé á auknu aðhaldi með skiptastjórum, enda hafi verklag þeirra mikil áhrif á innheimtuárangur opinberra gjalda. Ráðuneytið muni beita sér fyrir samráði við innanríkisráðuneyti um málið auk þess sem það telji að fækkun innheimtumanna auki líkur á að ásættanleg lausn finnist gagnvart skiptastjórum.

Ríkisendurskoðun leitaði upplýsinga hjá Tollstjóra um aðhald með skiptastjórum. Að sögn embættisins hefur verið stuðlað að betri yfirsýn um verkefni skiptastjóra, m.a. með nýjum gjaldflokkum í TBR-kerfinu sem tryggi gagnsæi við eftirlit með uppgjöri skiptatrygginga. Nú séu upplýsingar um skiptastjóra skráðar á viðkomandi viðskiptareikning um leið og þær liggja fyrir til að auðvelda innheimtumönnum eftirfylgni með gangi mála. Hægt sé að kalla fram lista þar sem fram kemur fjárhæð skiptatrygginga sem hafa verið greiddar skiptastjórum, heildarstaða, tímabil og kennitala skiptastjóra. Áður en þessir listar komu til hafi ekki verið hægt að fá fram neinar upplýsingar um stöðu á útgreiddum skiptatryggingum til skiptastjóra. Tollstjóri telur að með þessari breytingu í kerfinu og fækkun innheimtuembætta muni eftirlit með skiptastjórum verða einfaldara.

Bætt aðhald með skiptastjórum, m.a. með nýjum skýrslum í TBR-kerfinu

Ríkisendurskoðun fagnar framangreindu en hvetur fjármála- og efnahagsráðuneyti til að beita sér fyrir markvissu samráði við innanríkisráðuneyti í þessu efni. Ábendingin er ekki ítrekuð.

2.2.2 Ábending til Fjársýslu ríkisins

1. Gera verður TBR-kerfið notendavænna

Í skýrslunni árið 2011 kom fram að erfitt væri að vinna upplýsingar úr TBR-kerfinu og ávallt þyrfti að prenta út lista til að geta gert það. Þá þyrfti að handtelja/-vinna hluta þeirra upplýsinga sem innheimtumenn þyrftu á að halda við innheimtustörf. Greina þyrfti vandamálin og ráða bót á þeim hið fyrsta. Þá þyrfti Fjársýsla ríkisins að bjóða notendum kerfisins markviss og regluleg námskeið í notkun þess og möguleikum.

Í viðbrögðum Fjársýslu ríkisins við ábendingunni árið 2011 kom fram að hún féllist á að kerfið væri flókið og ekki mjög notendavænt fyrir aðra en þá sem þekktu vel til virkni þess, auk þess sem úrvinnsluþátturinn hefði orðið útundan. Þegar Ríkisendurskoðun óskaði eftir upplýsingum um þróun mála í ársbyrjun 2014 ítrekaði Fjársýsla ríkisins þetta og benti á að það skýrðist af fjölbættu og mikilvægu hlutverki kerfisins. Þá benti stofnunin á að hannaðir hefðu verið sex nýir eftirlitslistar fyrir innheimtuembætti til að auðvelda þeim eftirlit með eftirstöðvum skulda og inneignum til útborgunar og að bætt hafi verið við úrvinnslulista í kerfinu. Hins vegar megi gera betur og að það sé jafnan haft í huga við þróun kerfisins.

Þá hafi ýmislegt verið gert til að efla sjálfsmenntun notenda. Áhersla hafi verið lögð á að þróa og setja inn í nýtt birtingakerfi, handbækur, þ.m.t. lýsingar á hverjum hlut í kerfinu, gjaldflokka lýsingar, námskeiðsgögn og leiðbeiningarrit. Sendar séu út ítarlegri upplýsingar/leiðbeiningar um nýjar útgáfur af kerfinu auk þess sem námskeið hafi verið haldin 2012 og 2013 fyrir gjaldkera og innheimtufulltrúa. Þá kom fram að sérstakur TBR-fundur hafi almennt verið haldinn með innheimtuembættum annað hvert ár og stefnt sé að slíkum fundi í nóvember 2014. Þjónusta við notendur hafi verið aukin sem og aðstoð við innheimtu, skuldajöfnuð og útborganir.

Ríkisendurskoðun leitaði álits Tollstjóra á TBR-kerfinu og framangreindum breytingum. Að mati embættisins hafa verið gerðar ýmsar breytingar til batnaðar. Hins vegar sé kerfið enn flókið og talið óhjákvæmilegt að svo verði áfram enda laga- og reglugerðumhverfið margbrotið. Þá telur Tollstjóri að leiða megi líkur að því að ástand mála batni þegar innheimtuembættum fækkar og þau stækka.

Ríkisendurskoðun ítrekar ekki ábendinguna en hvetur Fjársýslu ríkisins til að vinna markvisst að því að auðvelda innheimtumönnum vinnu við kerfið og bregðast fljótt og vel við raunhæfum ábendingum um það sem betur má fara.

Nýir eftirlitslistar
auðvelda vinnu
innheimtumanna

Ítarlegar leið-
beiningar, nám-
skeið og aukin
sjálfsmenntun
notenda



Ríkisendurskoðun – Bríetartúni 7
Pósthólf 5350 – 125 Reykjavík
Sími 569-7100
postur@rikisend.is – www.rikisendurskodun.is