

RÍKISENDURSKOÐUN

Innheimtustofnun sveitarfélaga

Tilfærsla verkefna til ríkisins

Stjórnsýsluúttekt



Skýrsla til Alþingis

Október 2022

Efnisyfirlit

Efnisyfirlit.....	2
Inngangur.....	4
Lykiltölur úr rekstri.....	5
Niðurstöður.....	7
Tillögur Ríkisendurskoðunar.....	10
Umsagnir og viðbrögð.....	11
1 Hlutverk, staða og skipulag.....	13
1.1 Lagaumhverfi.....	13
1.2 Skipulag Innheimtustofnunar.....	14
1.3 Hlutverk stjórnar.....	16
1.4 Aðkoma annarra stofnana að ferli meðlagsgreiðslna.....	17
1.5 Yfirumsjón og ytra eftirlit.....	18
2 Innheimta, verkferlar og innra eftirlit.....	20
2.1 Innheimtuferli Innheimtustofnunar.....	20
2.1.1 Reglubundin innheimta.....	20
2.1.2 Innheimta vegna vanskila eða samkvæmt ívilnun.....	21
2.1.3 Erlend innheimta.....	21
2.1.4 Innheimta vegna erlendra ríkisborgara.....	22
2.2 Verkferlar og innra eftirlit.....	22
3 Upplýsingakerfi Innheimtustofnunar.....	25
3.1 Þróun innheimtakerfisins.....	25
3.2 Staða innheimtakerfisins í dag.....	26
3.3 Helstu áskoranir og veikleikar innheimtakerfisins.....	27
3.4 Næstu skref.....	28
3.4.1 Framtíð innheimtakerfisins.....	28
4 Rekstur Innheimtustofnunar.....	31
4.1 Rekstrartekjur.....	31
4.2 Rekstrargjöld.....	32
4.3 Afkoma.....	33
4.4 Efnahagur.....	34

4.4.1	Eignir.....	35
4.4.2	Skuldir.....	35
4.4.3	Eigið fé.....	35
5	Kröfusafn og innheimtuárangur.....	37
5.1	Kröfusafn.....	37
5.2	Innheimtuárangur.....	38
6	Mat á núverandi fyrirkomulagi og valkostir.....	42
6.1	Hagræðingarmöguleikar.....	42
6.1.1	Sértækir hagræðingarmöguleikar.....	42
6.2	Ýmsar ráðstafanir.....	44
6.2.1	Ráðstafanir vegna kröfusafns.....	44
6.2.2	Starfsmenn.....	45
6.2.3	Samfella í rekstri.....	45
6.3	Tilhögun innheimtu meðlaga til framtíðar.....	45
6.3.1	Framlög úr ríkissjóði við nýtt fyrirkomulag innheimtu.....	46
6.3.2	Framkvæmd og verkefnaáætlun.....	46
7	Viðauki I.....	49

Inngangur

Í september 2021 gerðu Ríkisendurskoðun og samgöngu- og sveitastjórnarráðuneytið (nú innviðaráðuneyti) með sér samning um úttekt á Innheimtustofnun sveitarfélaga. Úttektin var ákveðin m.a. vegna vinnu verkefnisstjórnar sem skipuð var fulltrúum samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytis, félagsmálaráðuneytis og Sambands íslenskra sveitarfélaga í tengslum við stefnumörkun þess efnis að flytja verkefni stofnunarinnar til ríkisins. Verkefnisstjórnin hafði skipunartíma til loka árs 2021 en í apríl 2022 var skipuð ný verkefnisstjórn sem tók við verkefninu. Í henni sitja tveir fulltrúar innviðaráðuneytis, einn fulltrúi Sambands íslenskra sveitarfélaga og einn fulltrúi starfsmanna Innheimtustofnunar sveitarfélaga.

Í endurskoðunaráætlun Ríkisendurskoðunar kemur fram að í úttektarskýrslu verði m.a. fjallað um:

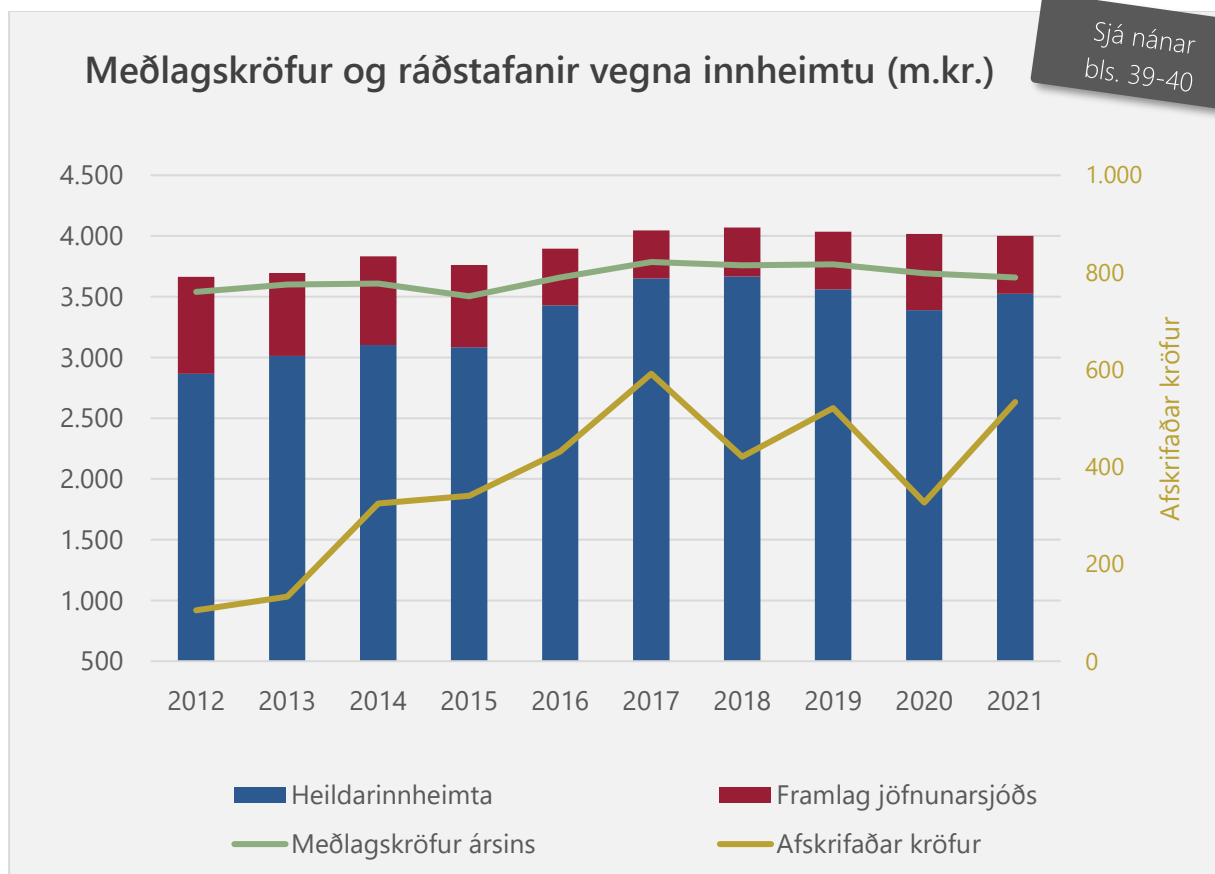
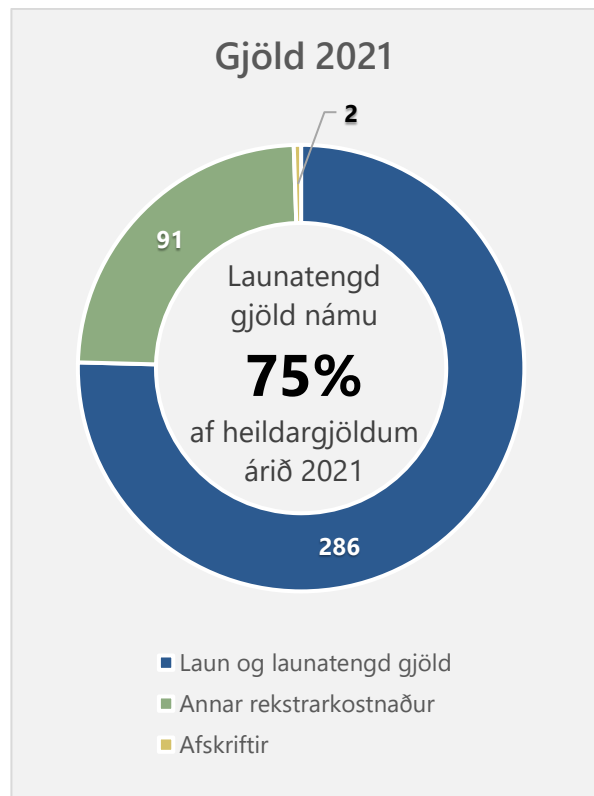
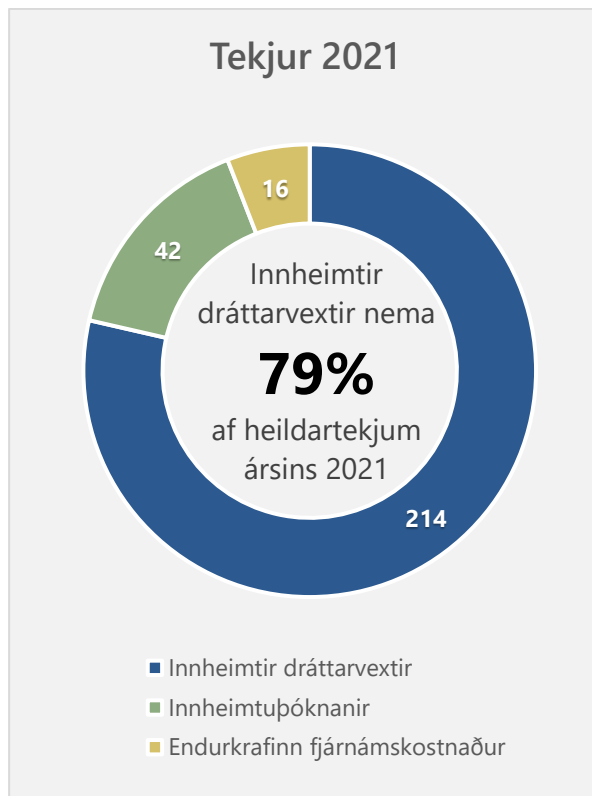
Verkefni	Framkvæmd innheimtu	Tilfærsla verkefna
<ul style="list-style-type: none">•Hver er flokkun, skilgreining og eðli verkefnanna?•Hvaða innviðir eru nauðsynlegir fyrir framkvæmd verkefnanna?	<ul style="list-style-type: none">•Hvernig er framkvæmd innheimtu meðlaga háttáð og hvaða kostnaður er við verkefni?	<ul style="list-style-type: none">•Hver eru líkleg samlegðaráhrif af tilfærslu verkefnanna til ríkisins?

Úttektin beindist annars vegar að greiningu á núverandi skipulagi, rekstri og kostnaði við verkefni Innheimtustofnunar sveitarfélaga og hins vegar að greiningu á því með hvaða hætti verkefnunum getur best verið fyrir komið í starfsemi sem fellur innan A-hluta ríkissjóðs. Liður í því var að skoða stöðu kröfufansins og tengsl þess við rekstur stofnunarinnar.

Ríkisendurskoðun aflaði gagna frá Innheimtustofnun sveitarfélaga, samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti (nú innviðaráðuneyti) ásamt sjálfstætt starfandi þjónustuaðilum sem hafa komið að þróun innheimtukerfis stofnunarinnar. Starfandi verkefnisstjórn, Innheimtustofnun sveitarfélaga og stjórn stofnunarinnar ásamt Jöfnunarsjóði sveitarfélaga fengu skýrsluna til umsagnar og eru viðbrögð þeirra birt í kaflanum „Umsagnir og viðbrögð“.

Verkefni Innheimtustofnunar sveitarfélaga hafa ekki fallið undir eftirlit Ríkisendurskoðunar og því er ekki um hefðbundna stjórnýsluúttekt að ræða. Þá er í skýrslunni ekki fjallað um meinta háttsemi fyrrum stjórnenda stofnunarinnar sem til rannsóknar er hjá héraðssaksóknara.

Lykiltölur úr rekstri





Meðalstarfsaldur
starfsfólks
er um

11 ár



Háskólamenntað
starfsfólk er 7 af 18
eða um

39%



Fjöldi stjórnenda
samkv. núverandi
skipulagi eru

tveir

Vanskil meðlagsgreiðslna



Verulegur hluti meðlaga sem
eru til innheimtu hjá Innheimtu-
stofnun er í vanskilum.

Kröfur sem orðnar eru eldri en
12 mánaða voru í árslok 2020

88,6%

af öllum kröfum

Heildarfjöldi greiðenda
meðlags í maí 2021 var



10.464

Fjöldi meðlagsgreiðenda
sem ekkert hafa greitt



2021: 3.582

2020: 3.255

2019: 2.986

Fjöldi nýrra meðlagsgreiðenda

2021: 511

2020: 472

2019: 451

2018: 444

2017: 438



Kröfur sem aldrei hefur verið
greitt af námu í árslok 2021



1,2 ma.kr

Niðurstöður

Meginverkefni Innheimtustofnunar sveitarfélaga er að innheimta meðlög hjá meðlagsskyldum foreldrum sem Tryggingastofnun ríkisins hefur greitt forráðamönnum barna þeirra. Innheimtustofnun sveitarfélaga skilar Tryggingastofnun ríkisins því fé sem innheimtist upp í meðlagsgreiðslur og Jöfnunarsjóður sveitarfélaga greiðir það sem á upp á vantar. Innheimtu stofnunarinnar má flokka í reglubundna innheimtu, innheimtu samkvæmt samningi um ívilnun og vanskilainnheimtu. Þá er einnig um að ræða sérstök verkefni um innheimtu erlendis og vegna erlendra ríkisborgara óháð búsetu þeirra.

Mikilvægir innviðir fyrir framkvæmd og þróun í innheimtu eru; skýr lagagrunnur, vel skilgreind ferli og kerfi, þ.m.t. stjórnunarkerfi og upplýsingakerfi ásamt virkri yfirstjórn og eftirliti. Er það afstaða Ríkisendurskoðunar að þessum þáttum hafi verið ábótavant í starfi Innheimtustofnunar. Viðeigandi mannauður er svo nauðsynlegur til þess að starfsemin gangi vel fyrir sig.

Lög nr. 54/1971 um Innheimtustofnun sveitarfélaga eru í meginatriðum óbreytt frá því þau voru sett fyrir um 50 árum og lýsa þau fyrst og fremst innheimtuferlinu. Skilgreint eignarhald og ábyrgð sveitarfélaganna á stofnuninni og aðkoma þeirra að stjórn samkvæmt lögum er ekki í samræmi við núverandi framkvæmd. Þá taka lögini ekki með afgerandi hætti á atriðum er varða yfirumsjón og eftirlit með stofnuninni. Í þessu samhengi er aðkoma stjórnar að ákvörðunum um ívilnanir nokkuð mótuð í reglugerð en annað hlutverk hennar ekki tilgreint sérstaklega.

Helsta upplýsingakerfi stofnunarinnar er innheimtukerfið sem er sérsníðað fyrir verkefni stofnunarinnar. Það gegnir enn sínu hlutverki en komið er að tímamótum. Meginatriði sem bæta þarf úr varða uppfærslu á gagnagrunni, fækkun handvirkra aðgerða og aukna skilvirkni í bakvinnslu. Einnig þarf að bæta atburðaskrá og rekjanleika ásamt því að ljúka samhæfingu og prófun tiltekinna kerfishluta.

Framkvæmd innheimtu

Verkferli við innheimtuna hafa mótast í gegnum árin og byggjast fyrst og fremst á löngum starfsaldri og reynslu starfsmanna við beitingu þeirra úrræða sem lögini tilgreina. Innheimta erlendis er háð ákveðnum skorðum einkum ef búseta greiðenda er utan Norðurlandanna. Sama á við hvað varðar innheimtu á hendur erlendum ríkisborgurum. Fyrir utan þau almennu sérkenni sem fylgja innheimtu á meðlagskröfum og felast m.a. í fyrirtækjainnheimtu og erlendra innheimtu, liggur ein megináskorun starfseminnar í því hvernig eigi að nálgast kröfur í vanskilum. Þótt svo að innheimtuferli séu í mótuðum farvegi eru engir skráðir verkferlar til staðar. Ástæða er til að líta til kerfisbundinnar nálgunar með bættum möguleikum til að þróa og stýra ferlum. Forsenda þess er að skjalfesta ferli og koma á skipulagi til að staðfesta að þeim sé fylgt, t.d. með innra eftirliti og gæðastjórnunarkerfi.

Upplýsingatækni hefur verið nýtt að einhverju leyti. s.s. með sjálfsafgreiðslumöguleikum. Mikilvægt er að þróa áfram upplýsingakerfi sem styðja við innheimtu, svo að bæta megi greiningu gagna um kröfur og greiðslur og auka möguleika á stýringu innheimtuferla í því skyni að bæta innheimtuárangur. Valkostir við þróun innheimtukerfisins eru í meginatriðum áframhaldandi þróun eða aðlögun að þeim kerfum sem gætu tekið við hlutverki þess. Við slíka

aðlögun þarf að greina getu og aðlögunarmöguleika viðkomandi kerfa með hliðsjón af gögnum og ferlum sem felast í innheimtukerfinu í dag og fyrirbyggjandi stöðu þess. Hluti af þessari aðlögun felst í að tryggja heilindi gagna og gæta að lögum um persónuvernd.

Rekstur og kröfusafn

Samkvæmt ársreikningi Innheimtustofnunar árið 2021 voru rekstrargjöld rúmar 378,6 m.kr. þar af voru laun og annar starfsmannakostnaður um 285,5 m.kr eða 75%. Tekjur stofnunarinnar, þ.e. innheimtir dráttarvextir auk innheimtupóknana námu samtals 272,7 m.kr. Þar af voru innheimtir dráttarvextir 214,3 m.kr. eða um 80%. Tap af rekstrinum nam 100,5 m.kr. og var einnig um 117,1 m.kr. tap að ræða árið 2020. Þar sem tekjur Innheimtustofnunar ráðast að mestu af innheimtum dráttarvöxtum endurspeglar afkoma stofnunarinnar ekki eiginlegan árangur nema að mjög takmörkuðu leyti. Þá stendur Jöfnunarsjóður sveitarfélaga undir rekstrarkostnaði að öðru leyti, óháð árangri, án þess að sérstakt eftirlit eða aðhald sé til staðar af hálfu sjóðsins.

Eldra kröfusafn Innheimtustofnunar sem bókfært er sem eignir í efnahagsreikningi hefur ekki verið greint með ítarlegum hætti og er virði þess því mikilli óvissu háð. Mælikvarði sá sem stofnunin hefur stuðst við um innheimtuhlutfall og sett hefur verið fram í ársskýrslum stofnunarinnar segir lítið til um raunverulega þróun innheimtunnar frá ári til árs. Skýringin er sú að horft hefur verið til allrar innheimtu ársins óháð aldri þeirra krafna sem um er að ræða sem hlutfall af greiddu meðlagi ársins. Þetta hlutfall er óstöðugt og lýsir ekki árangri hvers árs með réttum hætti. Þá er lítil sem engin sundurliðun á innheimtu eldri krafna. Orsök þess er m.a. sú að útistandandi skuldir eru skráðar sem heildarskuldir einstaklinga en ekki brotnar niður á tiltekna aldursgreindar meðlagskröfur. Í þessu samhengi þarf að setja skýrari mælikvarða og markmið um innheimtuna sem byggjast á úrbótum í greiningu gagna og betri tengingu tekjuflæðis við innheimtuárangur.

Tilfærsla verkefna

Framkvæmd innheimtu meðlaga, eins og hún hefur verið framkvæmd hjá Innheimtustofnun undanfarna áratugi, er áfátt varðandi skipulag, ferli, fjármögnun o.fl. eins og rakið er í þessari skýrslu. Í þessu samhengi er hins vegar jákvætt að sérhæft og almennt starfsfólk Innheimtustofnunar sem hefur unnið eftir óskráðu verklagi býr yfir þekkingu og reynslu sem nýtist áfram.

Ábyrgð á innheimtu meðlaga hefur verið á báðum stjórnsýslustigum, þ.e. ríkis og sveitarfélaga samkvæmt lögum. Hins vegar má segja að í reynd hafi sveitarfélög ekkert komið að málefninu mörg undanfarin ár nema með stjórnarsetu. Ábyrgð á framkvæmd innheimtunnar hefur verið á hendi Innheimtustofnunar og ríkissjóður borið kostnaðinn. Mikilvægt er að þessu misræmi verði eytt og að ábyrgð á framkvæmd innheimtu komist á hendur eins aðila með formlegum hætti.

Í skýrslunni er lagt til að verkefni Innheimtustofnunar flytjist til innheimtumanna ríkissjóðs. Samstarf við Tryggingastofnun er nauðsynlegt en útfærsla á því samstarfi er háð nánari greiningu og stefnu stjórnvalda.

Hin augljósa hagræðing sem í þessu felst er að innheimta meðlaga yrði ekki í því tómarúmi sem verið hefur varðandi starfsumgjörð, ábyrgð, eftirlit og fleiri stjórnunarþætti. Endurskipulagning á innheimtustarfseminni og núverandi starfsumgjörð er líkleg ein og sér til að bæta innheimtu, stuðla að jákvæðri þróun starfseminnar og auka þjónustu við meðlagsgreiðendur.

Jafnframt er um sértæka hagræðingarmöguleika að ræða, t.d. varðandi launa- og upplýsinga-
tæknikostnað og húsnæði.

Ákvörðun um tilfærslu verkefna Innheimtustofnunar til ríkisins þyrfti að fylgja eftir með
verkefnaáætlun til 8–12 mánaða er næði til nokkurra lykilatriða. Einstök atriði í slíkri áætlun
verða ekki útfærð nema ákvörðun um tilfærslu innheimtunnar til ríkisaðila liggi fyrir.

Tillögur Ríkisendurskoðunar

1

Ábyrgð á innheimtu meðlaga verði endurskilgreind

Ríkisendurskoðun leggur til að innheimtumönnum ríkissjóðs, einum eða eftir atvikum fleiri, verði falin ábyrgð á innheimtu meðlaga. Mikilvægt er að ákvörðun um hvaða ríkisaðili taki við verkefnum liggja fyrir sem fyrst til að unnt sé að hefja yfirfærslu án tafar.

2

Meðhöndlun óinnheimtra krafna

Ríkisendurskoðun leggur til að innheimtumönnum ríkissjóðs sem viðtökuaðila verkefna Innheimtustofnunar verði falið að meta þau verðmæti sem felast í kröfusafni stofnunarinnar. Því telur Ríkisendurskoðun rétt að kröfusafnið í heild sinni flytjist til ríkisins með samkomulagi við eigendur Innheimtustofnunar þess efnis að viðtakandi meti innheimtanleika og þannig verðmæti þeirra krafna sem liggja í kröfusafninu. Í samkomulaginu verði enn fremur kveðið á um að endanlegt uppgjör vegna kröfusafnsins fari fram að tilteknum tíma liðnum, t.d. fimm árum eftir flutning verkefnisins.

3

Greining verði gerð á tæknilegri högun

Ríkisendurskoðun telur mikilvægt að við ákvörðun um framtíðarfyrirkomulag verkefna Innheimtustofnunar verði gerð sérstök greining á gagnagrunni núverandi innheimtukerfis sem og þeim kerfum sem til staðar eru hjá viðtökuaðila. Ríkisendurskoðun telur rétt að kerfi innheimtumanna ríkisins, eftir atvikum í samstarfi við Tryggingastofnun, verði skoðuð sérstaklega í þessu tilliti.

4

Endurskoðun á mælikvörðum og mati á árangri

Viðtökuaðili verkefnanna þarf í samráði við ráðuneyti að marka stefnu um framkvæmd innheimtu meðlaga með skilgreindum mælikvörðum um árangur. Þá þarf að skjalfesta verklagsreglur og koma á gæðaeftirliti með þeim.

Stjórnvöld þurfa jafnframt að endurskoða lagaumhverfi meðlagsinnheimtu og viðhalda því með reglubundnum hætti.

Umsagnir og viðbrögð

Viðbrögð Sambands íslenskra sveitarfélaga

„Að mati sambandsins staðfestir skýrsla Ríkisendurskoðunar það sem sambandið hefur lengi haldið fram um að óskýrt yfirstjórnunar- og eftirlitshlutverk gagnvart verkefnum Innheimtustofnunar sé helsta skýring á því að nauðsynlegt eftirlit skorti með starfsemi stofnunarinnar. Að sama skapi hafi verkefni hennar verið hálf munaðarlaus í stjórnsýslunni sem leitt hefur m.a. til þess að ekki hafa verið gerðar nauðsynlegar breytingar á lögum, reglum og stjórnsýsluframkvæmd til að styrkja starfsemi stofnunarinnar.

Samband íslenskra sveitarfélaga tekur því heils hugar undir tillögu Ríkisendurskoðunar um að innheimtumönnum ríkissjóðs verði falin ábyrgð á innheimtu meðlaga og verkefnið þar með fært frá sveitarfélögum til ríkis eins fljótt og auðið er.

Ljóst er að til þess að af tilfærslu verkefnisins geti orðið þarf að fara fram fjárhagslegt uppgjör milli ríkis og sveitarfélaga. Hentugast hefði eflaust verið ef tillaga um slíkt uppgjör kæmi fram í skýrslu Ríkisendurskoðunar en sambandið hefur skilning á því að slík tillögugerð geti verið vandasöm m.t.t. þess sem kemur fram í skýrslunni um fjárhag og uppgjör stofnunarinnar.

Sambandið leggur höfuðáherslu á að strax við yfirfærslu verkefna verði greitt úr aðkomu Jöfnunarsjóðs þannig að hann komi ekki lengur að fjármögnun stofnunarinnar enda eru það brýnustu fjárhagslegu hagsmunir sveitarfélaganna hvað yfirfærsluna varðar. Verði það raunin getur sambandið tekið undir tillögu Ríkisendurskoðunar um að móttökuaðila verði falið að greina eignasafnið og uppgjör vegna þess farið fram að einhverjum árum liðnum. Frá upphafi þess verkefnis telur sambandið engu að síður að fulltrúi þess, og eftir atvikum Jöfnunarsjóðs, þurfi að koma að þeirri vinnu.

Þá tekur sambandið undir það sem fram kemur í skýrslunni um fjölbreytta hagræðingarmöguleika sem felast í yfirfærslu verkefnisins, m.a. tækifæri til að bæta innheimtuárangur, sem getur skilað fjárhagslegri hagkvæmni fyrir ríkissjóð til lengri tíma litið. Þar má sérstaklega nefna ábendingar um að auka heimildir til skuldajöfnuðar og að bæta innheimtu krafna erlendis með fullgildingum Haagsamningsins.“

Viðbrögð verkefnisstjórnar

„Verkefnisstjórnin, sem skipuð er fulltrúum innviðaráðuneytis, Sambandi íslenskra sveitarfélaga og Innheimtustofnun sveitarfélaga, vill þakka Ríkisendurskoðun fyrir úttektina. Verkefnisstjórnin telur ekki tilefni til að gera athugasemdir við efni skýrslunnar og tekur undir að mikilvægt sé að vinna hefjist nú þegar að áætlun um yfirfærslu verkefna og að framkvæmd yfirfærslunnar taki eins skamman tíma og kostur er.“

Viðbrögð Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga

„Jöfnunarsjóður sveitarfélaga hefur litið svo á að Innheimtustofnun sveitarfélaga sé hluti af sveitarstjórnarstiginu, sbr. 1. gr. laga um Innheimtustofnun sveitarfélaga, nr. 54/1971, sem kveður á um að stofnunin skuli vera sameign sveitarfélaga. Fellur stofnunin af þeim sökum undir 78. gr. stjórnarskrárinnar, sem mælir fyrir um sjálfstjórnarrétt sveitarfélaga. Að mati

sjóðsins felst í umræddu stjórnarskrárákvæði að sérstakan lagaáskilnað þurfi að gera vegna afskipta annara stjórnvalda af stofnuninni. Því tekur Jöfnunarsjóður undir að sérstaklega mikilvægt sé að kveðið verði á um í lögum hver hafi eftirlits- og yfirstjórnarvald yfir innheimtu meðlaga.

Ekki eru gerðar athugasemdir við framangreindar tillögur að öðru leyti og rétt er að upplýsa að vinna er hafin í innviðaráðuneytinu við að koma þeim í framkvæmd án tafar.“

Viðbrögð stjórnar Innheimtustofnunar

„Stjórn Innheimtustofnunar sveitarfélaga tekur í öllum meginatriðum undir athugasemdir og tillögur sem fram koma í drögum að stjórnarsýsluúttekt Ríkisendurskoðunar.

Eins og rakið er í úttektinni kom núverandi stjórn Innheimtustofnunar sveitarfélaga að borðinu með skömmum fyrirvara og við nokkuð sérstakar aðstæður. Verkefni stjórnar hafa frá upphafi verið í samræmi við skipunarbréf þar sem nýrri stjórn var falið að tryggja að starfsemi stofnunarinnar gæti haldist í réttu horfi á meðan farið væri yfir atriði í starfseminni sem þörfuðust nánari athugunar, í samráði við stjórnendur Ríkisendurskoðunar.

Nýrri stjórn varð fljótt ljóst að rekstur stofnunarinnar var með þeim hætti að ekki yrði við unað og breytinga væri þörf. Gripið var til aðgerða sem meðal annars fólu í sér kæru til lögreglu vegna meintrar refsiverðrar háttsemi fyrrverandi stjórnenda. Einnig varð fljótlega ljóst að rekstur og starfsumhverfi Innheimtustofnunar hefði ekki þróast í samræmi við þær breytingar sem orðið hafa í opinberu umhverfi undanfarin ár.

Ákvarðanir stjórnar síðastliðna mánuði hafa hins vegar verið teknar með hliðsjón af því að um stutt tímabil sé að ræða vegna fyrirhugaðs flutnings verkefna stofnunarinnar til ríkisins. Áhersla hefur verið lögð á að halda starfsemi í réttu horfi en auk þess unnið að ákveðnum þáttum sem taldir eru nauðsynlegir til að undirbúa starfsemina undir yfirfærslu.

Til mikils er að vinna að taka ákvörðun um viðtökuaðila án tafar svo innheimta meðlaga verði færð undir sambærilega umgjörð og önnur opinber innheimtustarfsemi hvað varðar eftirlit, ábyrgð og starfshætti að öðru leyti. Stjórn tekur ekki afstöðu til þess með hvaða hætti skuli fara með óinnheimtar kröfur stofnunarinnar enda megji ætla að sá þáttur verði útfærður ásamt öðru í samkomulagi ríkis og sveitarfélaga um yfirfærsluna.

Stjórn Innheimtustofnunar sveitarfélaga telur nauðsynlegt að viðtökuaðili hafi sem fyrst beina aðkomu að yfirfærslunni og hún verði framkvæmd undir stjórn þess aðila. Telja má líklegt að undirbúningsferlið geti gengið hraðar og orðið skilvirkara með þeim hætti. Þar er meðal annars horft til þess að skortur er á innra skipulagi og reglum, þ. á m. skjalakerfi, gæðakerfi, stefnum og áætlunum, hjá stofnuninni og er mikilvægt að reksturinn komist í slíkt umhverfi sem fyrst.“

Viðbrögð Innheimtustofnunar

„IHS gerir engar athugasemdir við skýrsluna né þær tillögur um tilflutning verkefna stofnunarinnar sem settar eru fram. Undirritaður telur rétt að hvetja til þess að niðurstaða fáist sem fyrst í mál stofnunarinnar þar sem sú óvissa sem verið hefur um framtíð stofnunarinnar er á allan hátt slæm. Vegna óvissunnar hefur ýmsum brýnum ákvörðunum verið frestað, óvissan getur leitt til lakari innheimtu, aukins rekstrarkostnaðar og síðast en ekki síst hefur óvissan mjög neikvæð áhrif á líðan starfsfólks stofnunarinnar.“

1 Hlutverk, staða og skipulag

Innheimtustofnun sveitarfélaga var sett á laggirnar í ársbyrjun 1972 og er hún samkvæmt lögum sameign allra sveitarfélaga landsins. Megintilgangur með stofnun hennar var að bæta innheimtuárangur meðlaga. Fyrir þann tíma höfðu útgjöld sveitarfélaga vegna meðlaga aukist verulega, árangur við innheimtu verið takmarkaður og sveitarfélögin óánægð með þáverandi fyrirkomulag. Að mati sveitarfélaga var stofnun Innheimtustofnunar mikið framfaraskref sem leiddi til betri innheimtuárangurs.

Á undanförunum árum hafa málefni stofnunarinnar verið til umfjöllunar. Ríki og sveitarfélög hafa horft til þess að endurskoða þurfi núverandi fyrirkomulag við innheimtu, m.a. til að einfalda verkaskiptingu milli ríkis og sveitarfélaga, bæta innheimtu og stuðla að betri nýtingu opinberra fjármuna. Þetta kemur m.a. fram í viljayfirlýsingu ríkis og sveitarfélaga dagsett 21. janúar 2021 um tilfærslu á verkefnum Innheimtustofnunar sveitarfélaga til Tryggingastofnunar ríkisins. Í viðauka við viljayfirlýsinguna dagsett 26. mars 2021 er m.a. fjallað um að undirbúningur og ákvarðanataka verði unnin á lengri tíma en upphaflega viljayfirlýsingin gerði ráð fyrir og að meðal þess sem þarfnist skoðunar sé skipulag og rekstur Innheimtustofnunar, hvaða stofnanir á vegum ríkisins séu best til þess fallnar að taka við verkefnum og nauðsynlegar laga-breytingar.

1.1 Lagaumhverfi

Lög [nr. 54/1971](#) um Innheimtustofnun sveitarfélaga voru samþykkt á Alþingi 23. mars 1971 að tilhlutan félagsmálaráðuneytis í samvinnu við Samband íslenskra sveitarfélaga og Tryggingastofnun ríkisins og tóku þau gildi 1. janúar 1972. Með lögnum var ákveðið að sveitarfélögin leystu sameiginlega í einni stofnun það verkefni er varðar innheimtu og endurgreiðslu meðlaga til Tryggingastofnunar sem sér um útgreiðslu til þeirra sem fá úrskurð stjórnvalds um meðlag. Lauk þar með afskiptum einstakra sveitarstjórna af innheimtu meðlaga. Hlutverk Innheimtustofnunar er skilgreint í 3. gr. laganna en þar segir:

Hlutverk Innheimtustofnunar sveitarfélaga er að innheimta hjá meðlagsskyldum foreldrum meðlög sem Tryggingastofnun ríkisins hefur greitt forráðamönnum barna þeirra, sbr. 73. gr. laga nr. 67/1971, með síðari breytingum. Skal Innheimtustofnunin skila Tryggingastofnun ríkisins innheimtufé mánaðarlega eftir því sem það innheimtist og skal það ganga upp í meðlagsgreiðslur Tryggingastofnunarinnar. Það sem á vantar að Tryggingastofnunin hafi fengið meðlög að fullu endurgreidd með slíkum skilum skal Innheimtustofnun sveitarfélaga greiða, sbr. 1. mgr. 4. gr., innan tveggja mánaða frá því að meðlag var greitt.

Auk framangreinds tilgreinir 3. gr. laganna að stofnuninni sé heimilt að annast önnur innheimtuverkefni:

- Innheimtuverkefni gegn greiðslu fyrir einstök sveitarfélög, einkum innheimtu á sveita-sjóðaskuldum manna, sem fluttir eru brott úr sveitarfélagi.

- Innheimtu á þeim hluta meðlags sem er hærri en lögmætur barnalífeyrir svo og öðrum kröfum sem framfærslumaður barns kann að eiga á barnsföður eða barnsmóður, þ.m.t framfærslueyri hjóna vegna skilnaðar.
- Að beiðni ráðuneyta, innheimtu meðlagsskulda erlendra ríkisborgara búsettra hér á landi og meðlög sem greidd eru erlendis vegna íslenskra ríkisborgara.

Í 2. gr. laganna er kveðið á um skipan stjórnar en að öðru leyti eru lögín fáorð er kemur að umfjöllun um yfirstjórn, eftirlit með starfsemi stofnunarinnar og hlutverk stjórnvalda. Lögín gera ekki ráð fyrir að ákvarðanir stofnunarinnar og stjórnar hennar um innheimtu séu kæránlegar á annað stjórnslustig. Þarf því að skjóta álitamálum til dómstóla. Ákvarðanir um meðlagsskyldu og greiðslur Tryggingastofnunar ríkisins eru hins vegar kæránlegar til úrskurðarnefndar velferðarmála.

Lög um Innheimtustofnun eru að meginstofni til efnislega óbreytt þó að 14 breytingar hafi verið gerðar á þeim frá árinu 1971. Fyrstu breytingar voru gerðar árið 1982 og útvíkkuðu þær hlutverk stofnunarinnar, m.a. varðandi innheimtu meðlagsskulda erlendra ríkisborgara. Að öðru leyti er hlutverk stofnunarinnar óbreytt frá upphafi. Aðrar efnislegar breytingar á lögnum hafa falið í sér ákvæði um nánari útfærslu á fyrirkomulagi innheimtunnar, þ.m.t. heimild til töku dráttarvaxta frá 1986 ef ekki er greitt innan mánaðar.

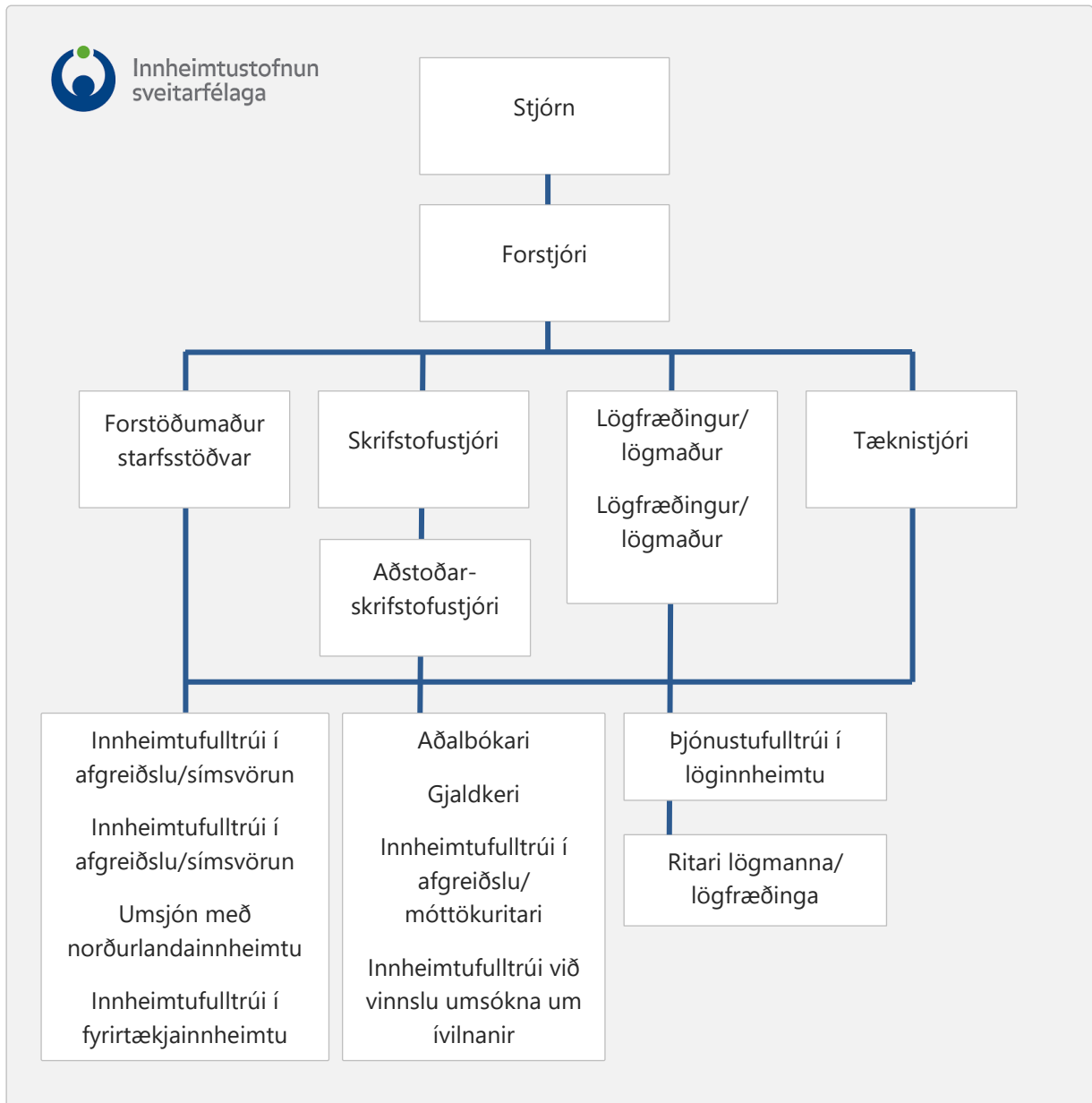
Árið 1991 var felld úr gildi úrelt heimild stofnunarinnar til að krefjast vistunar barnsföður á vinnuhæli vegna meðlagsskulda. Nokkrar breytingar hafa verið gerðar er varða heimildir til sveigjanleika gagnvart meðlagsskuldara vegna fjárhagslegra erfiðleika. Voru þær breytingar einkum gerðar með lagabreytingu árið 1996 og með útgáfu reglugerðar sama ár en þar var stjórn m.a. falið að fjalla um ívilnun í málum einstaklinga. Einnig komu til ákvæði um fyrningu á kröfum vegna meðlagsgreiðslna á tíu árum og um frestun á innheimtu meðlags vegna afplánunar refsingar. Aðrar breytingar varða einkum heimild til úrvinnslu persónuupplýsinga og skyldu annarra stofnana til að skila Innheimtustofnun upplýsingum.

Reglugerð [nr. 491/1996](#) um innheimtu og skil á meðlögum o.fl. á vegum Innheimtustofnunar sveitarfélaga er meginreglugerð sem varðar starfsemi Innheimtustofnunar. Reglugerðin lýsir fyrirkomulagi innheimtu, þ.m.t. varðandi gjalddaga, verklag við vanskil og aðstæður þegar samið er við skuldara eða skuldir afskrifaðar, um kröfur í gjaldþrota- og dánarbú og aðför. Einnig fjallar reglugerðin um dráttarvexti eða niðurfellingu þeirra ásamt útlistun á ríkum þætti stjórnar við afgreiðslu ívilnana.

1.2 Skipulag Innheimtustofnunar

Skipulag Innheimtustofnunar hefur verið óbreytt frá 1. febrúar 2015 (sjá mynd 1.1) en í skýringum stofnunarinnar frá september 2021 kom fram að skipurit væri ekki að fullu uppfært til samræmis við síðari breytingar á starfseminni.

Mynd 1.1 Skipurit Innheimtustofnunar



Heimild: Innheimtustofnun

Auk aðalskrifstofu í Reykjavík hefur Innheimtustofnun starfsstöð á Ísafirði. Starfsstöðin opnaði árið 2008 þegar þrír starfsmenn voru ráðnir til nýrrar starfsstöðvar á Flateyri en árið 2013 fluttist hún til Ísafjarðar og fjölgaði starfsmönnum í átta. Þau verkefni sem starfsstöðin á Ísafirði hefur einkum sinnt, auk símsvörunar, eru kröfur í laun, þ.e. fyrirtækjainnheimta og hluti af erlendri innheimtu. Skrifstofan á Ísafirði hefur einnig sinnt öðrum málum samkvæmt samkomulagi forstjóra og forstöðumanns starfsstöðvarinnar. Öðrum verkefnum Innheimtustofnunar, þ.m.t. yfirstjórn, hefur verið sinnt frá aðalskrifstofu í Reykjavík. Í núverandi skipuriti eru stjórnendur tveir, forstjóri í Reykjavík auk forstöðumanns á starfsstöðinni á Ísafirði.

Samkvæmt 2. gr. laga um Innheimtustofnun skal stjórn stofnunarinnar skipuð þremur mönnum og situr hún í fjögur ár í senn. Einn stjórnarmaður er skipaður af ráðherra og tveir af stjórn

Sambands íslenskra sveitarfélaga. Tryggingastofnun ríkisins tilnefni áheyrnarfulltrúa sem hefur rétt til setu á stjórnarfundum.

Eftir að úttekt Ríkisendurskoðunar hófst í september 2021 sendi embættið ítarlegar spurningar til Innheimtustofnunar í gegnum þáverandi verkefnisstjórn samgöngu- og sveitarstjórnaráðuneytis, félagsmálaráðuneytis og Sambands íslenskra sveitarfélaga.

Svör stofnunarinnar og skýringar við mörgum þessara spurninga, ásamt þeim gögnum sem frá henni bárust, voru að mati Ríkisendurskoðunar verulega ábótavant. Um mánaðamótin nóvember/desember 2021 gerði Ríkisendurskoðun verkefnisstjórninni grein fyrir því mati sínu að í mörgum tilfellum væri um að ræða tilraunir til að leyna upplýsingum og gögnum og afvegaleiða úttekt á starfsemi stofnunarinnar. Taldi Ríkisendurskoðun sum svörin beinlínis röng og villandi. Ríkisendurskoðun vakti á sama tíma athygli verkefnisstjórnarinnar á því að stjórnun og innra skipulag Innheimtustofnunar væri langt frá þeim viðmiðum sem ríkið hefði sett sér um opinber fjármál og faglega stjórnsýslu. Eins gerði Ríkisendurskoðun grein fyrir því að úttektin hefði varpað ljósi á óeðlilega háttsemi innan Innheimtustofnunar sveitarfélaga, á ábyrgð stjórnenda hennar. Mat Ríkisendurskoðunar væri að nálgast þyrfti hugsanlega tilfærslu verkefna Innheimtustofnunar til ríkisins með öðrum hætti en verið hefði, án aðkomu þáverandi stjórnar og stjórnenda stofnunarinnar.

Þegar þáverandi stjórnendur gerðu stjórn Innheimtustofnunar grein fyrir háttsemi sinni, að hluta, á stjórnarfundum 10. desember 2021 ákvað stjórnin að umrædd háttsemi fæli í sér trúnaðarbrest og skipaði stjórnendum að hverfa frá henni, ásamt því að skila stjórninni skýrslu um málið. Frumkvæði stjórnenda hvað tilkynningu til stjórnar varðar má rekja til eftirgrennslan fjölmiðla um háttsemina.

Stjórn Innheimtustofnunar sagði af sér eftir fund með samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti um málið og var ný stjórn skipuð. Hún tók þessi mál föstum tókum og vék stjórnendum stofnunarinnar tímabundið frá störfum. Hefur Ríkisendurskoðun fylgst með og eftir atvikum veitt núverandi stjórn stuðning í aðgerðum sínum til að upplýsa um þessa háttsemi stjórnenda Innheimtustofnunar. Ný stjórn Innheimtustofnunar kærði meinta háttsemi fyrrverandi stjórnenda til lögreglu og hefur héraðssaksóknari málið til meðferðar þegar skýrsla þessi er rituð.

1.3 Hlutverk stjórnar

Stjórn Innheimtustofnunar ræður forstjóra hennar, svo og annað fast starfslið stofnunarinnar að fengnum tillögum forstjóra. Lögin mæla ekki frekar fyrir um hlutverk stjórnar. Reglugerð nr. 491/1996 tiltekur ýmis hlutverk stjórnar varðandi ívilnanir en fjallar hvorki um ábyrgð eða skyldur stjórnarmanna né hlutverk sem stjórn að öllu jöfnu hefur með höndum. Í greinargerð með lögunum frá 1971 var gert ráð fyrir að starfssvið stjórnar yrði tilgreint nánar, s.s. hvernig eftirliti stjórnar með starfsemi stofnunarinnar verði háttáð, um stjórnarfundum o.fl. en af slíkri reglusetningu hefur ekki orðið.

Í fyrrnefndri reglugerð er stjórn Innheimtustofnunar fengið hlutverk varðandi afgreiðslu mála vegna félagslegra eða fjárhagslegra erfiðleika meðlagsgreiðenda. Stjórninni er þannig heimilt t.d. að víkja frá dráttarvaxtatöku, að ákvarða um tilhögun innheimtu, gera tímabundna samninga, afskrifa höfuðstól eða mæla með nauðasamningi. Þá er krafa um gjaldþrotaskipti ekki gerð, nema til komi samþykki stjórnar.

Fyrrverandi stjórn fundaði mánaðarlega og við skoðun fundargerða undanfarinna ára má sjá að umfjöllunarefni funda er með svipuðum hætti, þ.e. fjallað er um innheimtuárangur auk afgreiðslu mála samkvæmt reglugerð nr. 491/1996. Fundargerðirnar bera því ekki með sér að fyrrverandi stjórn hafi fjallað reglubundið um stefnumótandi þætti, áherslur eða aðhald í starfsemi stofnunarinnar. Samkvæmt upplýsingum sem Ríkisendurskoðun aflaði eru þó dæmi um að stjórn fjalli um önnur mál sem gætu talist stefnumarkandi, s.s. áherslur varðandi viðmið um ívilnanir, heimildir starfsmanna til afgreiðslna á málum utan stjórnarfundu, o.fl.

1.4 Aðkoma annarra stofnana að ferli meðlagsgreiðslna

Ákvörðun um meðlag er forsenda fyrir innheimtu þess. Grunnákvæði um meðlag er að finna í 54. gr. barnalaga [nr. 76/2003](#):

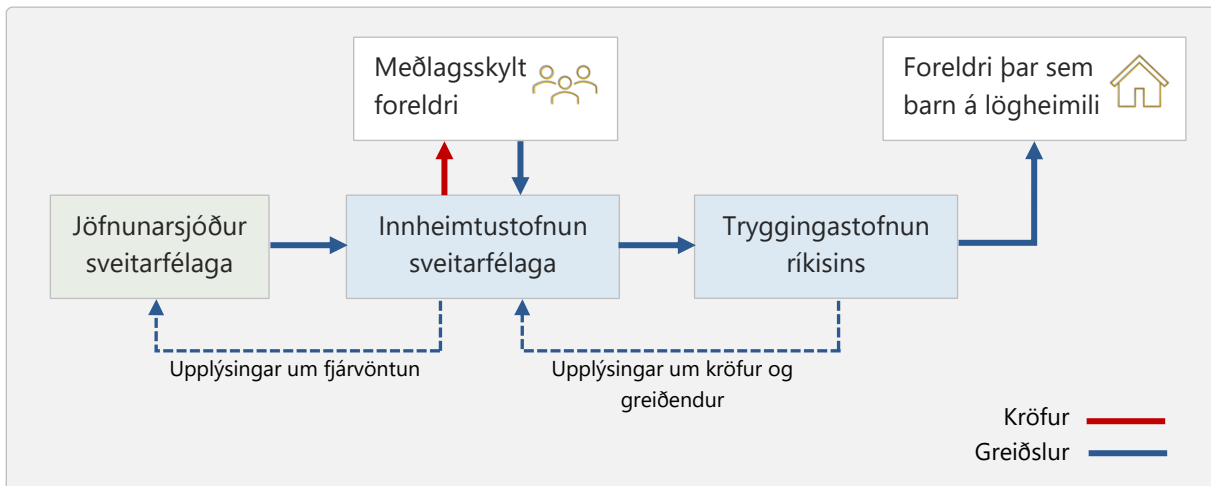
Ef barn á fasta búsetu hjá öðru foreldra sinna ber hinu foreldrinu skylda til að taka þátt í framfærslu barnsins með greiðslu kostnaðar við framfærsluna eða með greiðslu meðlags.

Foreldrar verða þannig að ákveða meðlagsgreiðslur um leið og forsjá barns er ákveðin, t.d. þegar hjón skilja, skráðri sambúð er slitið eða við aðrar breytingar á forsjá barns. Ákvörðun um meðlag getur verið í formi staðfests samnings milli foreldra eða úrskurði útgefnum af sýslumanni, dómi, dómssátt eða samkvæmt meðlagssamningi frá öðru ríki.

Meðlagssupphæð er ákvörðuð af Alþingi. Einfalt meðlag, stundum nefnt lágmarksmeðlag nemur að lágmarki sömu fjárhæð og barnalífeyrir eins og hann er ákvarðaður í 20. gr. laga [nr. 100/2007](#) um almannatryggingar samanber 55. gr. barnalaga. Fjárhæðir skulu þó breytast árlega í samræmi við fjárlög hverju sinni. Greiðsluskylda Tryggingastofnunar takmarkast við einfalt meðlag en auk þess getur verið um sérstakar viðbótargreiðslur að ræða samkvæmt ákvörðun sýslumanns vegna sérstakra útgjalda, t.d. vegna gleraugnakaupa, tannréttinga, fermingar eða annarra sérstakra tilefna. Ef samið hefur verið um hærri upphæð en einfalt meðlag þarf meðlagsmóttakandi sjálfur að innheimta mismuninn hjá meðlagsgreiðanda. Foreldrar geta einnig samið um meðlagsgreiðslu beint án aðkomu Tryggingastofnunar. Jafnframt geta foreldrar samið um að sleppa meðlagsgreiðslum alfarið, t.d. ef talið er að umgengni sé jöfn og kostnaður vegna barna skiptist jafnt á milli foreldra.

Samkvæmt lögum um almannatryggingar greiðir Tryggingastofnun forráðamönnum barna meðlag og er yfirleitt um að ræða greiðslu til foreldris þar sem barn á lögheimili, enda hafi foreldri óskað eftir því við Tryggingastofnun eftir að meðlagsákvörðun liggur fyrir. Innheimtustofnun sveitarfélaga innheimtir samsvarandi upphæð og skilar til Tryggingastofnunar ríkisins því fé sem innheimtist. Innheimtuferli meðlaga er lýst á mynd 1.2.

Mynd 1.2 Yfirlit um innheimtuferli meðlags



Lög um Innheimtustofnun sveitarfélaga ásamt 64. gr. laga um almannatryggingar kveða á um uppgjör milli Innheimtustofnunar og Tryggingastofnunar ríkisins. Jöfnunarsjóður sveitarfélaga greiðir Innheimtustofnun það sem á vantar til að tekjur Innheimtustofnunar nægi til endurgreiðslu til Tryggingastofnunar vegna þeirra greiðslna sem Tryggingastofnun hefur innt af hendi til meðlagsmóttakenda skv. lögum nr. 54/1971. Jafnframt greiðir Jöfnunarsjóður framlög til rekstrar Innheimtustofnunar. Greiðslurnar frá Jöfnunarsjóði berast Innheimtustofnun á tveggja mánaða fresti en sjóðurinn hefur hvorki sérstakt eftirlit með uppgjöri Innheimtustofnunar við Tryggingastofnun né aðgang að gagnagrunnum Innheimtustofnunar. Samkvæmt reglugerð nr. 1088/2018 um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga eru framlög til Innheimtustofnunar skilgreind sem bundin framlög úr sjóðnum. Á árunum 2018–21 námu framlögin 404–627 m.kr. á ári eða samtals um 2 ma.kr.

1.5 Yfirumsjón og ytra eftirlit

Líkt og fram hefur komið eru lög og reglur um starfsemi Innheimtustofnunar rýr þegar kemur að skilgreiningu og útfærslu á ábyrgð og skyldum stjórnar Innheimtustofnunar. Hafa fyrrverandi stjórnir því fyrst og fremst fylgst með innheimtuárangri hverju sinni sem og tekið þátt í reglubundnum málum sem varða ákvarðanir í málefnum einstaklinga.

Ríkisendurskoðun telur fyrrverandi stjórnir ekki hafa sinnt eftirliti með starfsemi stofnunarinnar nema að mjög takmörkuðu leyti.

Ef litið er til þeirra opinberu aðila sem koma beint að umsýslu með meðlagsgreiðslum má lýsa aðkomu þeirra með eftirfarandi hætti:

- Aðkoma sveitarfélaga sem eigenda stofnunarinnar er fyrst og fremst sú að skipa tvo fulltrúa í stjórn hennar, sbr. 2. gr. laga 54/1971. Samband íslenskra sveitarfélaga hefur bent á að ekki sé í lögnum kveðið sérstaklega á um hlutverk þeirra sem eigenda stofnunarinnar að öðru leyti.
- Jöfnunarsjóður sveitarfélaga hefur ekki sérstakt eftirlit með uppgjöri Innheimtustofnunar samkvæmt lögum. Jöfnunarsjóður sveitarfélaga er samkvæmt reglugerð nr.

1088/2018 í umsjá og vörslu ráðuneytisins (nú innviðaráðuneytis) og hefur ráðherra á hendi yfirstjórn sjóðsins og tekur ákvarðanir um úthlutun framlaga úr honum.

- Tryggingastofnun og Innheimtustofnun skiptast á hreyfingalistum við afstemmingar sem fara fram árlega eða oftar. Tryggingastofnun hefur hins vegar ekki eftirlit með starfsemi Innheimtustofnunar og ekki er getið um slíka ábyrgð í lögum.

Starfsemi Innheimtustofnunar hefur þróast án þess að stuðst hafi verið við skýra stefnumótun eða ábyrgðarmörk. Ytra eftirliti á vegum stjórnvalda hefur ekki verið komið á, m.a. með vísan til þess að ekki séu sérstök lagaákvæði þar um og að eftirlitið sé ekki í verkahring viðkomandi. Starfsumgjörð Innheimtustofnunar virðist því hafa verið með þeim hætti að hvorki opinberir aðilar, formlega skilgreindir eigendur stofnunarinnar, né stofnunin sjálf, hafi talið það hlutverk sitt að hafa frumkvæði að mörkun stefnu, mótun áherslna eða eftirlits með starfseminni. Skortur á skráðum verkferlum eða kröfum þar um, sbr. umfjöllun í kafla 2, leiðir einnig til takmarkaðra möguleika í útfærslu eftirlits.

Að mati Ríkisendurskoðunar hefur yfirstjórnar- og eftirlitshlutverk gagnvart verkefnum Innheimtustofnunar aldrei verið skilgreint með nægilega skýrum hætti. Það hefur valdið því að stofnunin hefur starfað án tilhlýðilegs eftirlits utanaðkomandi aðila allt frá upphafi.

2 Innheimta, verkferlar og innra eftirlit

2.1 Innheimtuferli Innheimtustofnunar

Helstu innheimtuverkefni Innheimtustofnunar eru í samræmi við 3. gr. laga um stofnunina. Þau skiptast í aðalatriðum í reglubundna innheimtu þar sem greiðendur standa í skilum og vanskilainnheimtu. Einnig er um að ræða erlenda innheimtu, m.a. samkvæmt samningi við Norðurlöndin auk innheimtu á kröfum á erlendra ríkisborgara (sjá mynd 2.1). Enn fremur hefur stofnunin heimild til að taka að sér önnur innheimtuverkefni eins og fram hefur komið.

Heildarfjöldi
greiðenda í
maí 2021



10.464

Hjá Innheimtustofnun eru skráðir rúmlega 10.000 meðlagsgreiðendur. Þar af eru um 500 skráðir í innheimtu á Norðurlöndunum samkvæmt samningi þar um. Stofnunin hefur því samskipti við fjölda einstaklinga, fyrirtækja og stofnana. Aðgerðir Innheimtustofnunar geta haft í för með sér íþyngjandi áhrif á greiðendur og stofnunin sýslar með umtalsverða fjármuni ár hvert.

Mynd 2.1 Megin innheimtuferli

Reglubundin innheimta	Innheimta vegna vanskila eða skv. ívilnun	Erlend innheimta
<ul style="list-style-type: none">•Reglubundin samskipti við TR og ný mál stofnuð•Hefðbundin innheimta þar sem staðið er í skilum	<ul style="list-style-type: none">•Almenn vanskilainnheimta•Innheimta skv. samningum um ívilnanir•Löginnheimta	<ul style="list-style-type: none">•Innheimta á kröfum innan Norðurlanda•Innheimta á kröfum utan Norðurlanda•Innheimta krafna fyrir hin Norðurlöndin

Innheimta vegna erlendra ríkisborgara á Íslandi

2.1.1 Reglubundin innheimta

Upplýsingar um meðlagsgreiðslur Tryggingastofnunar berast Innheimtustofnun um vefþjónustur og mánaðarlega sendir Tryggingastofnun upplýsingar til Innheimtustofnunar um þörf á endurgreiðslu í formi kröfulista með meðlagsgreiðslum. Þegar Tryggingastofnun hefur greiðslur meðlags tekur Innheimtustofnun sjálfkrafa við innheimtunni. Hjá Innheimtustofnun er skráð nýtt mál og er greiðandi upplýstur um að hann sé kominn á gjaldendaskrá og hafi val um greiðslufyrirkomulag. Greiðsluleiðir geta verið

Fjöldi nýrra greiðenda



2021: **511** 2018: **444**
2020: **472** 2017: **438**
2019: **451**

kröfur í heimabanka, gjaldfærsla á greiðslukort eða kröfur í laun eftir því sem hentar hverjum greiðanda. Greiðendur geta hvenær sem er óskað eftir breytingum á greiðslufyrirkomulagi, s.s. að hefja afdrátt af launum í stað kröfu í banka eða gjaldfærslu af greiðslukorti.

2.1.2 Innheimta vegna vanskila eða samkvæmt ívilnun

Ef engin viðbrögð eru hjá greiðanda eftir að honum hefur verið tilkynnt um innheimtu er send stök krafa í banka fyrir skuld þegar kröfuskrá Tryggingastofnunar hefur verið færð inn hjá Innheimtustofnun. Ef krafan er greidd á þessu stigi fer greiðandi á skrá sem send er mánaðarlega til banka. Ef krafan er hins vegar ekki greidd innan tilskilins tíma er leitað eftir upplýsingum um vinnustað hjá ríkisskattstjóra og send beiðni til vinnuveitanda um afdrátt af launum. Ef ekki er um tilgreindan vinnustað að ræða og engin greiðsla berst fer málið í löginnheimtu en slík innheimta felur m.a. í sér greiðsluáskoranir, aðfararbeiðni, nauðungarsölubeiðni, vörslusviptingar og skráningu á vanskilaskrá Creditinfo. Í vissum tilvikum þegar viðskiptavinir finnast ekki erlendis þarf að fá dóm fyrir kröfu stofnunarinnar svo að hægt sé að fullnusta hana hér á landi.

Þá er einnig um að ræða innheimtu á hendur vinnuveitendum sem ekki draga af launum samkvæmt kröfum stofnunarinnar. Slíkum málum er fylgt eftir með kærnum til lögreglu. Þær kröfur fara auk þess í hefðbundna löginnheimtu. Í undantekningartilfellum er lögð fram krafa um gjaldprotaskipti. Það á einungis við þegar talið er að slík aðgerð geti skilað árangri. Þetta á t.d. við þegar vitneskja liggur fyrir um að viðkomandi eigi fjármuni sem stofnunin nær ekki að innheimta með hefðbundnum hætti eða þegar eignayfirfærslur hafi átt sér stað sem eru riftanlegar samkvæmt ákvæðum gjaldprotaskiptalaga.

Telji greiðandi sig ekki geta staðið í skilum með meðlagsgreiðslur verður hann að snúa sér til Innheimtustofnunar og semja um vanskilin. Heimildum og úrræðum við innheimtuna er nánar lýst í 5. gr. laga nr. 54/1971. Ýmis úrræði eru möguleg til lengri eða skemmri tíma til að koma til móts við greiðendur. Þannig er t.d. hægt að sækja um frest á greiðslu höfuðstóls, lægri greiðslur, lækkun dráttarvaxta o.fl. Sérstök úrræði eru til staðar vegna atvinnuleysis, örorku, náms og veikinda. Stjórn stofnunarinnar tekur almennt allar ákvarðanir um slíkar ívilnanir. Standi viðskiptavinur við samning um slíka ívilnun telst hann vera í skilum við stofnunina.

2.1.3 Erlend innheimta

Innheimtustofnun innheimtir meðlög frá einstaklingum sem búsettir eru í rúmlega 80 ríkjum en meirihluti greiðenda býr á Norðurlöndunum. Ef greiðendur eru búsettir á hinum Norðurlöndunum og eru í vanskilum með meðlag er óskað eftir aðstoð yfirvalda í viðkomandi ríki með innheimtubeiðnum samkvæmt Norðurlandasamningi um gagnkvæma innheimtu meðlaga, sbr. lög nr. [93/1962](#) með síðari breytingum.

EKKI er mögulegt að senda allar skuldir til innheimtu þar sem innheimtan er einnig háð þeim lögum og reglum sem gilda í viðkomandi búseturíki. Sem dæmi má nefna að á Íslandi og í Finnlandi eru innheimtir dráttarvextir af meðlagsskuldum. Danmörk, Noregur og Svíþjóð innheimta hins vegar ekki dráttarvexti eða dráttarvaxtaskuldir fyrir Innheimtustofnun. Einnig er mismunandi fyrningarfrestur milli landa. Vegna þessa sendir Innheimtustofnun einungis höfuðstól skuldar í Norðurlandainnheimtu og stöðvar dráttarvaxtaútreikning skuldarinnar frá þeim tíma sem innheimtubeiðni er send. Oft verður til mismunur milli skuldar á Íslandi og þeirrar sem er í innheimtu, bæði vegna gengismunar og vegna áður uppsafnaðra dráttarvaxta. Semja

þarf sérstaklega um slíkar eftirstöðvar við Innheimtustofnun þegar mál klárast á Norðurlöndunum. Um 500 greiðendur eru skráðir í innheimtu á Norðurlöndunum samkvæmt Norðurlandasamningi en mun fleiri eru þó búsettir þar. Í árslok 2020 voru þeir um 850, þar af 80% með búsetu í Noregi eða Danmörku. Því eru um 350 greiðendur búsettir á Norðurlöndunum sem greiða beint til Innheimtustofnunar án milligöngu systurstofnana.

Ef aðilar búsettir utan Norðurlandanna eru í vanskilum og ekki með samning við Innheimtustofnun eru takmörkuð úrræði við innheimtu. Innheimtubrэф eru send þegar heimilisfang er þekkt og svo er óskað eftir aðkomu erlendra innheimtufyrirtækja. Þá er þess freistað að nálgast skuldara eftir því sem unnt er, t.d. með leit að heimilisföngum, síma, flutningi milli landa o.fl. Þeir aðilar sem eru búsettir utan Norðurlandanna og standa í skilum eða greiða samkvæmt samningi við Innheimtustofnun eru í hefðbundinni innheimtu.

Ísland innheimtir meðlög fyrir hin Norðurlöndin hér á landi á samsvarandi hátt og þau lönd gera fyrir Ísland. Þeim fjármunum sem Innheimtustofnun nær að innheimta er skilað mánaðarlega með skilagrein til viðkomandi kröfueigenda. Reikningur fyrir innheimtubókun verkefna samkvæmt Norðurlandasamningi er sendur til dómsmálaráðuneytis tvisvar á ári. Þóknun Innheimtustofnunar er 10% af innheimtum fjárhæðum.

2.1.4 Innheimta vegna erlendra ríkisborgara

Samkvæmt lögum endurgreiðir Innheimtustofnun greidd meðlög vegna íslenskra ríkisborgara til Tryggingastofnunar. Það sem upp á vantar kemur í gegnum Jöfnunarsjóð. Þessu er öðruvísi háttað vegna erlendra ríkisborgara, þ.e. þeirra sem „eiga framfærslurétt erlendis“. Í 64. gr. laga um almannatryggingar er tilgreint að ríkissjóður endurgreiði Tryggingastofnun meðlög vegna erlendra ríkisborgara. Forræði meðlagskrafna erlendra ríkisborgara er því á höndum ríkisins ólíkt kröfum á íslenska ríkisborgara en Innheimtustofnun hefur tekið að sér þessa innheimtu með vísan til 3. gr. laga nr. 54/1971 og samkomulags við félagsmálaráðuneyti.

Upplýsingar um innheimtumál vegna erlendra ríkisborgara koma rafrænt til Innheimtustofnunar frá Tryggingastofnun. Mál þeirra fara í sama innheimtufarli og önnur meðlagsmál að því undanskildu að ekki reiknast dráttarvextir á skuldir erlendra ríkisborgara. Þá staðfestir ráðuneytið afgreiðslur stjórnar um ívilnanir mánaðarlega. Greiðslum sem berast Innheimtustofnun inn á þessar kröfur er skilað með skilagrein til Fjársýslu ríkisins þrisvar á ári að frádreginni 10% innheimtubókun.

Mál sem varða erlenda ríkisborgara verða ekki öll að innheimtumáli hjá Innheimtustofnun. Í mörgum tilvikum liggja litlar sem engar upplýsingar fyrir um meðlagsgreiðanda við meðlagsákvörðun. Þar getur t.d. vantað fæðingardag, heimilisfang og fleira. Er þá tilkynning um meðferð málsins birt í Lögbirtingablaðinu og úrskurður kveðinn upp í framhaldinu.

2.2 Verkferlar og innra eftirlit

Innheimtustofnun hefur á að skipa starfsfólki með langan starfsaldur. Reynsla og þekking þess er kjarni í starfsemi stofnunarinnar. Þekking á ferlum hefur gengið manna á milli með almennri starfsþjálfun þar sem reyndari stafsmenn þjálfa nýliða. Einstaka vinnuleiðbeiningar eru til staðar, einkum í tengslum við starf ritara og lögfræðinga en enn fremur eru stakir stafsmenn með skýringar um verkferli eða vinnulýsingar hjá sér til eigin nota. Engir skráðir verkferlar eru aftur á móti til staðar. Enn fremur er ekki um að ræða eiginlegt gæðastjórnunarkerfi til að stýra

ferlum, vakta þá eða þróa. Framangreind vöntun á skjalfestingu verkferla á bæði við um starfsemina almennt, t.d. varðandi þjálfun og aðgangsstýringu að upplýsingum, en einnig um innheimtuferlin sjálf, s.s. um eftirfylgni í innheimtu og starfshætti stjórnar.

Innra eftirlit hefur ekki verið viðhaft hjá stofnuninni. Slíkt eftirlit felur í sér þær reglubundnu aðgerðir og ráðstafanir sem stuðla að hagkvæmni rekstrar, öryggi fjármuna, áreiðanleika upplýsinga og almennt að því að markmiðum starfseminnar sé náð og lögum og reglum sé fylgt.

Umboðsmaður Alþingis hefur nokkrum sinnum fjallað um málsmeðferð Innheimtustofnunar, eða í 19 málum, á tímabilinu 1. janúar 2012 til 31. maí 2022. Af þeim voru sex mál sem ekki var talin ástæða til að taka til meðferðar. Ellefu mál voru tekin til athugunar án þess að þau enduðu með sérstökum tilmælum en í nokkrum þeirra ritaði umboðsmaður bréf þar sem því var beint til stofnunarinnar að tiltekin atriði væru sett í skýrari búning og farveg, einkum varðandi ívilnanir. Dæmi um slíka málsmeðferð má t.d. sjá í málum nr. [6524/2011](#) og [6608/2011](#).

Í tveimur málum var um sérstök tilmæli að ræða. Í öðru [málinu](#) frá 2012 er stofnunin minnt á vandaða stjórnsýsluhætti í tengslum við birtingu samskipta við félagasamtök. Í hinu málinu, nr. [7461/2013](#), komu tilmæli í kjölfar þess að umboðsmaður ákvað almennt að fjalla um samskipti Innheimtustofnunar við meðlagsgreiðendur og launagreiðendur þeirra.

Í síðarnefnda álitinu rakti umboðsmaður almenn sjónarmið sem horfa skal til þegar vanskil verða á greiðslum til stofnunarinnar, einkum við afdrátt af launum. Fram kom að það úrræði að krefja launagreiðanda um að halda eftir af vinnulaunum til greiðslu vangreiddra meðlaga væri þvingunarúrræði. Skýra yrði orðalag þess ákvæðis til samræmis við þær almennu reglur sem gilda um undirbúning stjórnvaldsákvörðunar samkvæmt stjórnsýslulögum. Umboðsmaður taldi einnig að, með hliðsjón af erindum og ábendingum sem honum hefðu borist vegna Innheimtustofnunar mætti ráða að þörf væri á umbótum að því er varðar upplýsingagjöf til meðlagsgreiðenda um greiðslustöðu þeirra. Með vísan til vandaðra stjórnsýsluhátta beindi umboðsmaður þeim tilmælum til Innheimtustofnunar að hugað yrði að því hvernig betur mætti haga upplýsingagjöf og samskiptum við þá sem endurgreiða meðlög til stofnunarinnar.

Umboðsmaður sendi innanríkisráðherra álitnið til kynningar og áréttaði það sem fram kom í máli nr. 4248/2004, að í reglugerð nr. 491/1996 væri að mestu látið við það sitja að endurtaka texta laganna.

Í viðbrögðum Innheimtustofnunar við álitinu kom fram að hafin væri vinna við úrbætur á samskiptum og upplýsingagjöf til meðlagsgreiðenda. Samkvæmt upplýsingum sem Ríkisendurskoðun aflaði við úttekt þessa var sú vinna með ýmsum hætti, m.a. með sérstakri upplýsingagátt á „mínum síðum“, skýrara orðalagi í bréfum ásamt andmælabréfum þegar ný eða hækkuð launakrafa var send til launagreiðenda. Ekki var um að ræða uppfærslu á formlegum verklagsreglum eða vinnuleiðbeiningum þar sem þau skjöl voru ekki, og eru enn ekki til staðar.

Þáverandi innanríkisráðuneyti upplýsti umboðsmann að það hygðist hefja vinnu við endurskoðun laga nr. 54/1971 og reglugerðar nr. 491/1996 þar sem m.a. yrðu hafðar til hliðsjónar ábendingar hans. Við athugun Ríkisendurskoðunar kom í ljós að þeirri vinnu hefur ekki verið

lokið. Hvorki lögum né reglugerðinni hefur verið breytt með hliðsjón af áliti umboðsmanns þótt hann hafi ítrekað verið búinn að beina athygli stjórnvalda að reglugerðinni.

Innheimtustofnun hefur staðið í stað hvað varðar ýmsa þróun. Að mati Ríkisendurskoðunar er ástæðan fyrst og fremst skortur á eigendaábyrgð og vel mótuðu yfirstjórnar- og eftirlitshlutverki svo sem lýst er í 1. kafla þessarar skýrslu. Þá hafa stjórnvöld ekki uppfært gildandi lagaramma þrátt fyrir ítrekaðar ábendingar Umboðsmanns Alþingis.

Framangreind atriði hamla þróun ferla og stjórnunarkerfa og hafa fyrrverandi stjórnendur stofnunarinnar látið hjá líða að koma á formfestu í þróun og starfsumgjörð þeirra verkefna sem stofnunin sinnir. Þessi staða hefur jafnframt leitt til ýmis konar óskilvirkni í starfsemi. Ábyrgð er t.d. ekki vel skilgreind á tilteknum ferlum, nýting á tækni er takmörkuð, þekking er á of fáum höndum og möguleikar til eftirlits og mælinga á árangri eru takmarkaðir. Vegna þessa hefur að mati Ríkisendurskoðunar verið viðvarandi sviksemisáhætta í starfsemi stofnunarinnar.

Ríkisendurskoðun telur skort á skriflegum verkferlum og kerfisbundinni vöktun með gæðastjórnunarkerfi eða viðeigandi innra eftirliti ámælisverða. Enn fremur hefur ytra eftirliti með verkefnum stofnunarinnar verið ábótavant. Stafar það ekki hvað síst af óljósri stöðu stofnunarinnar í stjórnkerfinu.

Í ljósi alls þessa leggur Ríkisendurskoðun til að verkefni Innheimtustofnunar verði flutt til ríkisins. Í ljósi eðlis þeirra telur Ríkisendurskoðun að mestu samlegðaráhrifin náist með því að fela þau einum eða eftir atvikum fleiri innheimtumönnum ríkissjóðs.

3 Upplýsingakerfi Innheimtustofnunar

Megin upplýsingakerfi Innheimtustofnunar er sérsmíðað innheimtakerfi. Ekki er um að ræða aðra sjálfstæða gagnagrunna að undanskildu fjárhagskerfi. Þá hefur stofnunin ekki yfir að ráða sérstöku skjalavistunarkerfi sem heldur t.d. utan um samskipti meðlagsgreiðenda við stofnunina. Innheimtakerfið heldur utan um alla helstu þætti innheimtunnar, það uppreiknar stöðu skuldara, heldur utan um skráningu á samskiptum er varða greiðslur, kröfur á fyrirtæki og nýtist sem samskiptagátt við aðrar stofnanir og banka varðandi greiðslur og aðrar upplýsingar.

3.1 Þróun innheimtakerfisins

Fyrirtækið Tölvubankinn hf. þjónaði stofnuninni um árabíl eða allt frá árinu 1985 til 2008. Innheimtakerfið ásamt fjárhagskerfi stofnunarinnar var þá þróað í IBM S36 og síðar flutt í IBM AS400 umhverfi en í því fólst takmörkuð breyting. Er aðkomu Tölvubankans lauk tók fyrrverandi starfsmaður fyrirtækisins við þjónustu við Innheimtustofnun sem verktaki og hafði þá þegar þekkingu á þörfum stofnunarinnar á sviði upplýsingatækni.

Hafist var handa við að endurskrifa innheimtakerfið í MS SQL Server, þ.m.t. undirliggjandi gagnagrunn sem var þó að hluta endurnýttur. Byggt var m.a. á tæknilegri lýsingu verktakans í samráði við starfsmenn Innheimtustofnunar. Verkefnið var umfangsmikið og meðal annars unnið að hluta til með verktökum frá Indlandi. Nýtt innheimtakerfi, nefnt CSCS (*Child Support Collecting System*), var tekið í notkun árið 2012. Kerfið var áfram þróað og aðlagð starfseminni af sama verktaka, m.a. í kjölfar ýmissa lagabreytinga, og var samningur við hann í gildi til ársins 2020.

Viss gagnrýni kom fram um að þekking og þjónusta á kerfinu væri aðeins á hendi eins sérfræðings, sbr. [skýrsla](#) KPMG sem unnin var fyrir innanríkisráðuneytið árið 2015 um rekstrarfyrirkomulag Innheimtustofnunar. Bent var á að sérsmíðað tölvakerfi fæli í sér rekstrarlega áhættu þar sem aðeins einn einstaklingur gæti þjónustað kerfið, tæknileg þekking varðandi kerfið væri takmörkuð hjá stofnuninni og að þessu leyti væri stofnunin því háð þessum eina verktaka. Innheimtustofnun taldi hins vegar að fleiri gætu tekið yfir þróun kerfisins ef á þyrfti að halda m.a. þar sem þróunarumhverfið væri vel þekkt. Jafnframt að ekki væru til staðar önnur kerfi sem hentuðu starfseminni jafn vel og aðlögun á öðru kerfi gæti reynst kostnaðarsöm.

Árið 2015 hófst samstarf Innheimtustofnunar við fyrirtækið Prógramm ehf. Ákveðið var að ráðast í endurnýjun innheimtakerfisins með það að markmiði að bæta við rafræna þjónustu með ytri tengingum og sjálfsafgreiðslu. Einnig skyldi endurhanna framenda kerfisins, þ.m.t. notendaviðmót ásamt því að endurhanna gagnagrunninn.

Prógramm hefur einkum annast verkþætti er lúta að því að bæta ytri tengingum við kerfið og möguleikum fyrir sjálfsafgreiðslu. Teknar hafa verið í notkun rafrænar lausnir fyrir meðlagsgreiðendur og launagreiðendur. Vinnuframlag Prógramm hefur verið á bilinu 500-600 tímar árlega á tímabilinu 2016–20. Árin 2015 og 2021 var vinnuframlagið 100–200 tímar hvort ár. Áfangar hafa náðst varðandi ytri tengingar og sjálfsafgreiðslu sem og hluta af viðmóti, en ekki

hefur verið farið í að endurhanna gagnagrunninn eins og til stóð. Er því áfram stuðst við eldri gagnagrunn. Kerfið, með hinum nýju viðbótum, hefur verið nefnt Indriði.

Verklag við þróun kerfisins hefur verið á þann veg að starfsmenn Innheimtustofnunar hafa lýst ferlum og hugmyndum sínum um virkni. Þær hafa í framhaldi verið útfærðar af þjónustuaðilanum og kerfislýsingar unnar í kjölfarið eftir því sem talið hefur verið nauðsynlegt.

3.2 Staða innheimtakerfisins í dag

Með vísan í þróunarsögu Innheimtakerfisins byggist það í dag á bæði eldri og nýrri einingum. Sú kynslóð sem er í notkun í dag (CSCS og Indriði), með ytri tengingum og vefþjónustum keyrir á óbreyttum gagnagrunni úr CSCS. Sá gagnagrunnur felur jafnframt í sér eiginleika úr kerfinu frá fyrstu kynslóð sem var að hluta endurnýtt.

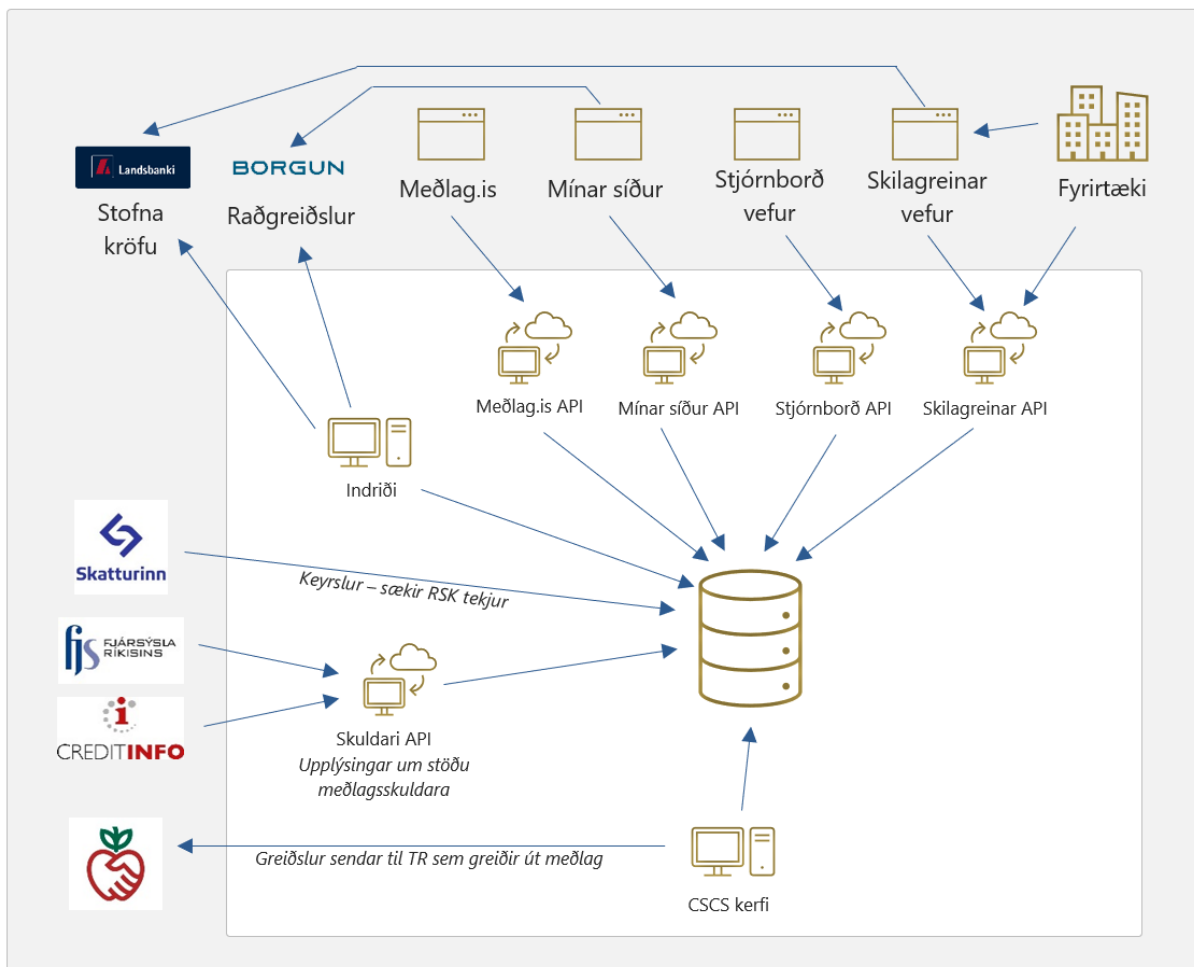
Mynd 3.1 Þróun innheimtakerfis Innheimtustofnunar



Á mynd 3.2 er yfirlit um einingar kerfisins, nýjar og gamlar og ytri tengingar þ.m.t. vefþjónustur (API). Sem dæmi um virkni tenginga þá er í vefgátt fyrir meðlagsgreiðendur að finna yfirlit yfir skuldastöðu og innborganir, kröfur í laun hjá vinnuveitanda ef við á, umsóknir um ívilnanir og gildandi samþykktir stjórnar um ívilnanir, umsóknareyðublöð o.fl. Á vefgátt fyrir fyrirtæki er unnt að fylla út skilagreinar vegna launa sem haldið er eftir að kröfu Innheimtustofnunar og stofnast þá samhliða krafa í heimabanka launagreiðanda.

Eins og getið hefur verið um er CSCS kerfið einnig rekið samhliða Indriða á sama gagnagrunni. Aðlögun á viðmóti er ekki að fullu lokið og er sem dæmi um að ræða ákveðnar handvirkar færslur á greiðslum í CSCS.

Mynd 3.2 Yfirlit um einingar og ytri tengingar innheimtukerfis Innheimtustofnunar



Heimild: Skv. upplýsingum frá Prógramm ehf.

Ákveðinni þróun hefur verið sinnt og kerfið er unnt að nýta áfram með eðlilegu viðhaldi og lágmarksþróun uns frekari ákvarðanir verða teknar um framtíðar fyrirkomulag innheimtunnar.

3.3 Helstu áskoranir og veikleikar innheimtukerfisins

Auk upplýsinga frá Innheimtustofnun afluði Ríkisendurskoðun upplýsinga hjá fyrirtækinu Prógramm sem þjónustar kerfið í dag og verktaka sem vann að CSCS útgáfunni í þessu samhengi. Byggt á upplýsingum frá þessum aðilum er samantekt um helstu áskoranir og veikleika í kerfinu í dag eftirfarandi:

- *Gagnagrunnur þarfnast uppfærslu.* Heilindi gagna (*data integrity*) þyrfti að greina og lagfæra. Um ákveðnar takmarkanir er að ræða þar sem í skipan gagna í upphaflega kerfinu vantaði upp á að frumlyklar (*primary keys*) væru vel skilgreindir en það hefur leitt til ákveðinna takmarkana allt til dagsins í dag. Skorður í meðhöndlun gagna þyrfti að auka, sem dæmi er mögulegt að eyða færslum sem ekki ætti að vera mögulegt ef tengd gögn eru til. Enn fremur er eitthvað um „draugafærslur“ sem geta t.d. verið afleiðing af fyrri gagnaflutningi eða óvirk afrit af eyddum færslum sem taka óþarfa pláss og greina þarf nánar áður en þeim er t.d. eytt. Þetta á þó ekki við um færslur sem tengjast lokuðum viðskiptareikningum né önnur söguleg gögn sem mögulega þarf að sækja í að nýju.

- *Kerfið er ekki hugsað sem tvíhliða bókhald.* Handskrá þarf færslur í bókhald sem annars ættu að vera lesnar á milli kerfa.
- *Lítið er um atburðaskráningar.* Lítið er um skráningar vegna nýrra færslna eða breytinga á eldri færslum sem og hver skoðaði hvað. Tiltekin LOG skrá er í kerfinu þar sem skráðar eru færslur sem hafa áhrif á fjárhagsupplýsingar og gefa möguleika á tilteknum greiningum. Kerfið sem slíkt hefur ekki verið greint og lagfært m.t.t. persónuverndar-sjónarmiða (GDPR), t.d. með kerfisbundinni greiningu áhættuþátta og beitingu tengdra úrræða.
- *Rekjanleiki á greiðslum er takmarkaður.* Greiðslur frá fyrirtækjum eru ekki rekjanlegar í heild nema gagnvart skráningum á einstaklinga. Skráðar greiðslur eru ekki sundurliðaðar í samræmi við þá ákvörðun um meðlag sem þær byggjast á. Þetta gerir það m.a. að verkum að tilteknar athuganir á innheimtuárangri og skýrslur um innheimtuárangur eru ýmist háðar töluverðri óvissu eða ekki gerlegt að framkvæma á aðgengilegan hátt.
- *Önnur atriði.* Í kerfinu eru ókláraðar einingar hér og þar eða einingar sem ekki hafa verið fullprófaðar.

Þrátt fyrir framangreinda ágalla dugar innheimtakerfið í öllum meginatriðum þó svo að komið sé að frekari ákvarðanatöku um framtíð þess.

3.4 Næstu skref

Innheimtakerfið er mikilvæg breyta við ákvörðun um vistun verkefna Innheimtustofnunar til framtíðar en eins og fram hefur komið er núverandi kerfi sérsniðið fyrir stofnunina. Framundan eru ýmsar uppfærslur, úrbætur og breytingar.

Haldið hefur verið fram að sérstaða þeirrar innheimtu sem Innheimtustofnun annast felist í fyrirtækjainnheimtu og innheimtu erlendis frá. Ríkisendurskoðun telur líklegt að sérstaða innheimtakerfisins hafi verið ofmetin en nánari greining á möguleikum á samhæfingu við önnur kerfi mun skýra þá stöðu.

Fyrir liggur að nauðsynlegt er að leggja út í kostnað við þróun sem nauðsynleg er, einkum til að gera ferla skilvirkari t.d. með minni bakvinnslu og þróun rafrænnar þjónustu. Þá liggur fyrir að Innheimtustofnun er í tæknilegri skuld þegar kemur að innleiðingu lausna, t.d. varðandi persónuverndar- og öryggissjónarmið og frekari þróun á skipan gagna. Nauðsynlegt er að greina þessa þætti nánar. Almenn atriði sem koma til skoðunar í slíkri greiningu ættu m.a. að víkja að möguleikum á því að aðlaga kerfi innheimtumanna ríkissjóðs að sérhæfðri innheimtu meðlaga, einföldun á innheimtu meðlaga og frekari samþættingu við önnur upplýsingakerfi, t.d. hjá Tryggingastofnun.

3.4.1 Framtíð innheimtakerfisins

Að mati Ríkisendurskoðunar er í raun um tvo valkosti að ræða varðandi framtíð innheimtakerfisins. Annars vegar að þróa það áfram á núverandi grunni eða hins vegar að flytja gögnin í annað upplýsingakerfi sem gæti þá þurft að aðlaga að verkefninu. Mat á mögulegum valkostum verður því að fara fram samhliða greiningu annarra þátta sem horft verður til þegar vistun verkefna Innheimtustofnunar verður ákveðin til framtíðar. Þarf þar m.a. að horfa til stöðu á kerfum þess aðila sem tæki við verkefnum Innheimtustofnunar. Óháð þeirri leið sem verður fyrir

valinu liggur fyrir að greina þarf gögn í núverandi gagnagrunni og lagfæra þau til að tryggja heilindi þeirra. Við mat á framangreindum valkostum er að ýmsu að huga.

Áframhaldandi þróun kerfis á núverandi grunni.

Meðal kosta við að þróa kerfið áfram eða nýta það tímabundið eru að kerfið er nú þegar starfrækt og nothæft fyrir verkefni stofnunarinnar, byggt á þeim vinnuferlum sem hafa þróast gegnum árin og hafa næstu áfangar í þróun kerfisins verið skilgreindir að hluta. Helsti galli við að þróa kerfið áfram er að kerfið styðst ekki við vel skilgreinda kröfulýsingu eða stöðluð viðmið heldur byggist það á reynslu, hefðum og óskjalfestu verklagi. Haldið hefur verið fram að sérstaða kerfisins sé mikil en vera kann að hún sé ekki næg til að rökstyðja kostnað við áframhaldandi þróun en það er þó háð frekari greiningu á kerfinu m.t.t. framtíðarfyrirkomulags.

Verði ákveðið að þróa kerfið áfram er gert ráð fyrir um tveggja mánaða vinnu sérfræðings í upplýsingatækni við greiningu og lagfæringu á gögnum. Þá þarf að gera ráð fyrir að áttak þurfi til að koma virkni allra kerfishluta í rétt horf. Þannig er t.d. er áætlað að eftir sé um þriggja mánaða vinna við að færa tiltekna aðgerðir sem eru í eldra kerfi (CSCS) yfir í það nýja (Indriða).

Helstu verkþættir:

- Yfirferð og lagfæring á heilindum gagna.
- Ljúka yfirfærslu á aðgerðum úr CSCS í Indriða.
- Áframhaldandi þróun, viðhald og innleiðing lausna, ásamt mótun stefnu þar um, þ.m.t. á vefþjónustum, vegna persónuverndar- og öryggissjónarmiða o.fl.

Gögn flutt í annað kerfi í notkun.

Kostir við aðlögun að öðru kerfi eru að innheimtuverkefnum gæti verið komið fyrir í vel skilgreindu kerfi sem hluti af stærri heild. Í því gætu falist möguleikar á stöðugri þróun við innheimtufærlið og aukinni þjónustu við greiðendur. Möguleikar eru á að minnka endurtekningu í vinnslu sambærilegra upplýsinga frá ólíkum aðilum, einnig eru hagræðingarmöguleikar við endurskoðuð verkferli, þ.m.t. bakvinnslu. Þá er möguleiki á lægri stjórnunarkostnaði m.a. vegna samnýtingar á tæknilegri þekkingu og verkefnastjórnun við þróun.

Mögulegir gallar eða áhætta við aðlögun að nýju kerfi er að stöðugleiki í verkferlum gæti raskast. Áfram yrði hætta á tvíverknaði í meðhöndlun á sömu eða sambærilegum gögnum. Óvissa er varðandi kostnað og gera þyrfti frumgreiningu svo leggja megi vandað mat á fyrirliggjandi valkosti.

Þörf á aðlögun kerfis sem tekur við gögnum Innheimtustofnunar fer alfarið eftir virkni og stöðu þess kerfis sem kemur til skoðunar og fylgir því óhjákvæmilega vinna sem þarf að áætla með sérfræðingum í viðkomandi kerfum. Bæði þarf að horfa til þeirrar sérhæfingar sem um er að ræða við innheimtu meðlaga, þ.e. fyrirtækjainnheimta og erlend innheimta, auk þess sem jafnhliða þarf að gera ráð fyrir endurhönnun ferla, þar með talið vegna notendaviðmóts, skýrslugerðar o.fl. Hér er að lágmarki gert ráð fyrir um 6-12 mánaða vinnu sérfræðings með fyrirvara um óvissu í því samhengi en með forúttekt væri unnt að leggja nánara mat á væntanlegt umfang og kostnað.

Líkt og við fyrri valkost er gert ráð fyrir um tveggja mánaða vinnu sérfræðings við greiningu og lagfæringu á gögnum. Þá er gert ráð fyrir um eins mánaðar vinnu við flutning gagna í annað kerfi sem hefur þá verið aðlagð fyrir þau gögn sem um er að ræða og eftir atvikum þá ferla

sem stuðst verður við í framkvæmd. Að yfirferð lokinni þyrfti áfram að gera ráð fyrir viðhalds- og þróunarkostnaði.

Helstu verkþættir eru:

- Yfirferð og lagfæring á heilindum gagna.
- Mótun stefnu, gerð kröfulýsingar og aðlögun kerfis.
- Flutningur gagna og prófanir.
- Samhliða keyrsla á núverandi innheimtukerfi uns prófunum er lokið.

Val á hvorum kosti fyrir sig kallar á samþættingu á upplýsingum þeirra ríkisaðila sem að verkefninu koma.

Að mati Ríkisendurskoðunar er mikilvægt að við ákvörðun um framtíðar-fyrirkomulag verkefna Innheimtustofnunar verði gerð sérstök greining á gagna-grunni sem og þeim kerfum sem til staðar eru og með hvaða hætti þeim verður best fyrir komið hjá nýjum móttökuaðila. Ríkisendurskoðun telur rétt að kerfi innheimtumanna ríkisins, eftir atvikum í samstarfi við Tryggingastofnun, verði skoðuð sérstaklega í þessu tilliti.

4 Rekstur Innheimtustofnunar

Samkvæmt upplýsingum frá Innheimtustofnun var fjöldi starfsmanna í júní 2022 samtals 18, þar af voru átta starfsmenn á starfstöðinni á Ísafirði. Fjöldi starfsmanna hefur lítið breyst undanfarin ár, en stöðugildi hafa verið á bilinu 18–20 á árunum 2017–21.

Rekstur Innheimtustofnunar er sjálfstæður og ekki er um að ræða beint framlag til stofnunarinnar á fjárlögum. Rekstrartekjur Innheimtustofnunar eru fyrst og fremst innheimtir dráttarvextir, innheimtupóknanir og fjárnámskostnaður sem greiddur er af meðlagsgreiðendum og fyrirtækjum sem ekki hafa skilað meðlagsgreiðslum á gjalddögum. Í 4. gr. laga um Innheimtustofnun sveitarfélaga er tilgreint að Jöfnunarsjóður greiði Innheimtustofnun það sem á vantar svo að tekjur hennar nægi til reksturs stofnunarinnar sem og endurgreiðslu til Tryggingastofnunar.

Tafla 4.1 Rekstrarreikningur (þús.kr.)

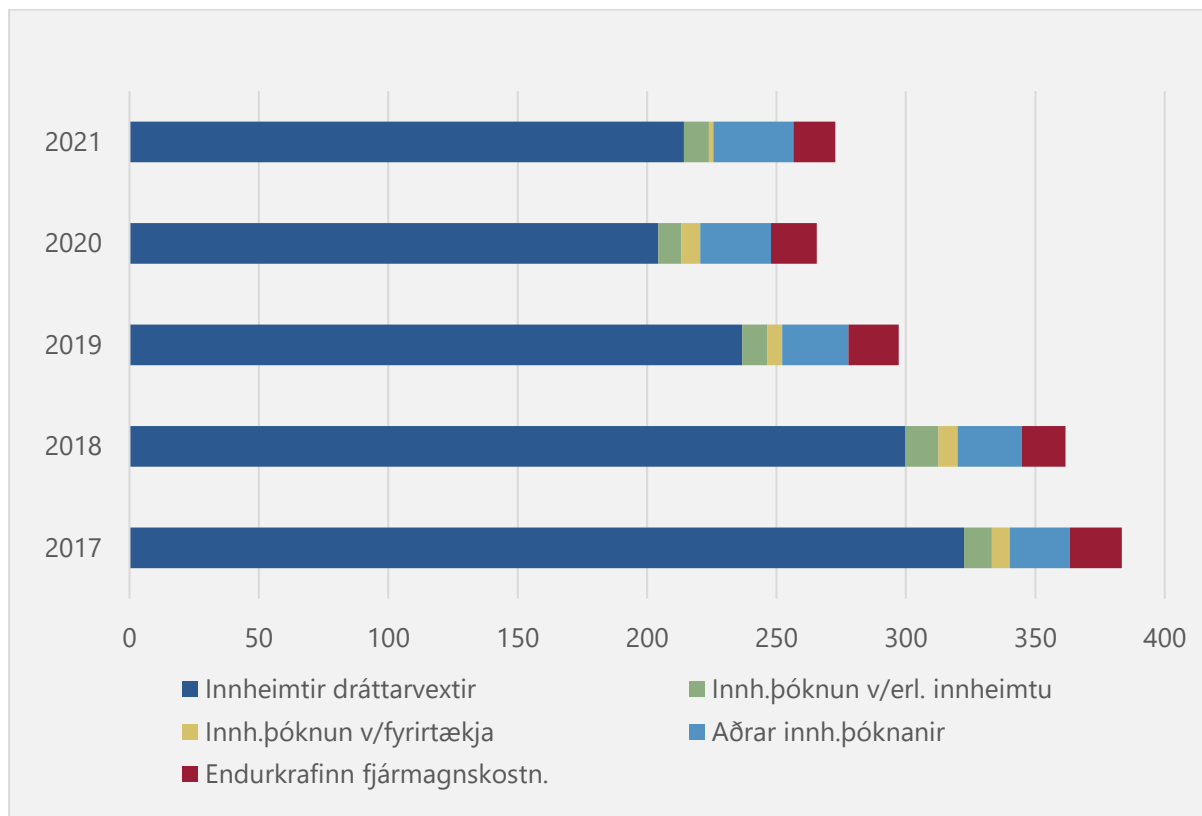
Rekstrarreikningur	2017	2018	2019	2020	2021
Innheimtir dráttarvextir	322.510	299.875	236.678	204.375	214.262
Innh.þóknun v/erl. innheimta	10.711	12.655	9.651	8.858	9.589
Innh.þóknun v/fyrirtækja	6.862	7.412	5.829	7.255	1.749
Aðrar innh.þóknanir	23.130	24.853	25.603	27.407	30.941
Endurkrafinn fjárnámskostn.	20.221	16.890	19.462	17.656	16.128
Samtals rekstrartekjur	383.434	361.685	297.223	265.551	272.669
Laun og launatengd gjöld	229.685	253.136	258.437	281.160	285.483
Annar rekstrarkostnaður	94.847	96.928	113.207	99.673	91.118
Afskriftir	8.391	5.095	2.410	1.818	1.990
Samtals rekstrargjöld	332.923	355.159	374.054	382.651	378.591
Vaxtatekjur	10.054	10.149	9.657	5.695	6.873
Vaxtagjöld	-5	-2	-1	0	-1.508
Gengismunur	111	94	89	61	72
Samtals fjármagnsliðir	10.160	10.241	9.745	5.756	5.437
Rekstrarniðurstaða ársins	60.671	16.767	-67.086	-111.344	-100.485
Sótt til Jöfnunarsjóðs	397.128	404.248	473.123	627.400	477.065

Heimild: Ársreikningar Innheimtustofnunar

4.1 Rekstrartekjur

Árið 2021 námu rekstrartekjur 272,6 m.kr. en þar af voru innheimtir dráttarvextir 214,2 m.kr. eða um 78,6% (sjá nánar töflu 4.1 og mynd 4.2).

Mynd 4.2 Rekstrartekjur (m.kr.)



Heimild: Ársreikningar Innheimtustofnunar

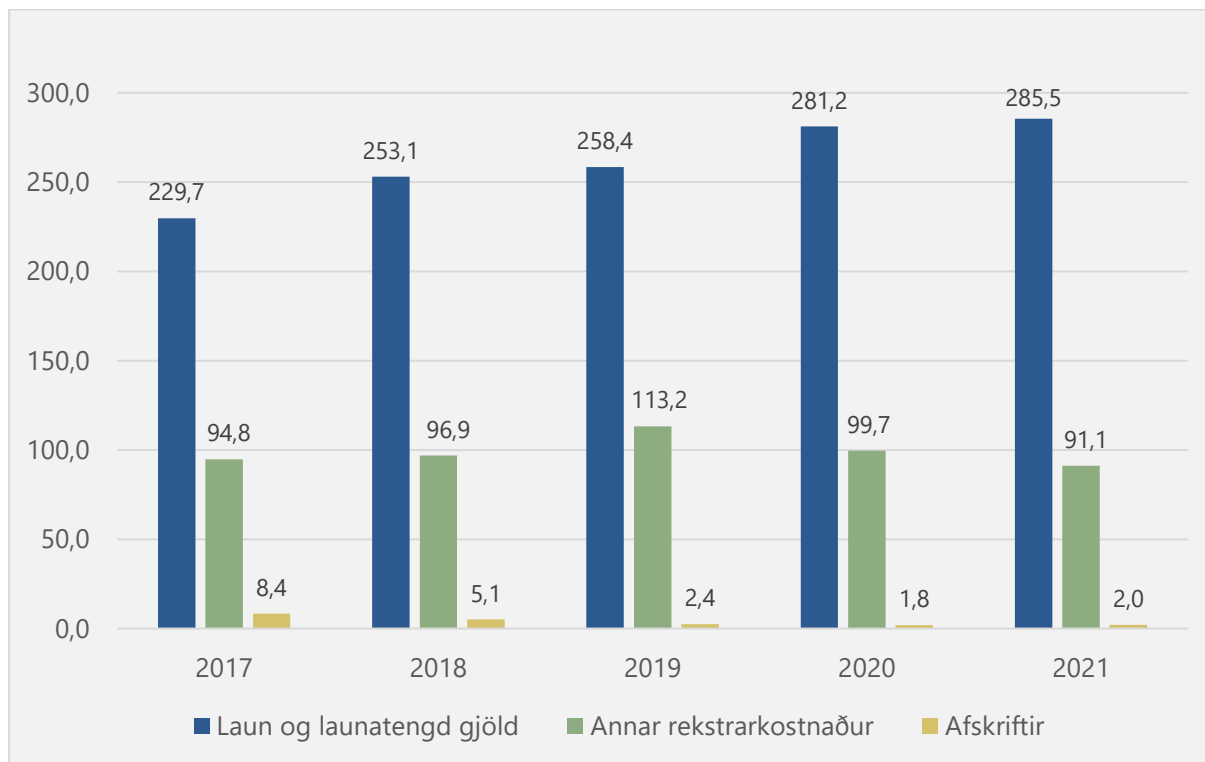
Dráttarvextir eru reiknaðir á gjaldfallnar kröfur í samræmi við lög nr. 54/1971 og reiknast mánaðarlega. Vegna óvissu um innheimtu krafna og heimilda sem stofnunin hefur til niðurfellingar á dráttarvöxtum eru eingöngu innheimtir dráttarvextir færðir til tekna. Fram til ársins 2014 hafði árleg tekjufærsla greiddra dráttarvaxta ekki tekið tillit til niðurfelldra dráttarvaxta sem voru millifærðir inn á meðlagskröfur og því var tekjufærsla dráttarvaxta á þeim árum of há. Tekjur stofnunarinnar hafa dregist saman milli ára vegna lægri innheimtu á dráttarvöxtum. Skýringin á lægri dráttarvaxtatekjum felst ekki síst í því að greiðslum upp í meðlagsskuldir er í meira mæli ráðstafað inn á höfuðstól skuldar en áður var.

Áfallnir, ógreiddir dráttarvextir eru hvorki færðir til tekna né eignfærðir sem viðskiptakröfur hjá Innheimtustofnun vegna óvissu um innheimtu þeirra.

4.2 Rekstrargjöld

Rekstrargjöld Innheimtustofnunar eru einkum launakostnaður auk annars rekstrarkostnaðar og afskrifta. Rekstrargjöld á árinu 2021 námu samtals 378,6 m.kr. Þar af voru laun og launatengd gjöld 285,5 m.kr. Þau hafa á síðustu fimm árum þ.e. 2017–21 verið í þokkalegu jafnvægi en árlega nema þau um 69,0%–75,4% af heildar rekstrargjöldum (sjá nánar töflu 4.1 og mynd 4.3).

Mynd 4.3 Rekstrargjöld (m.kr.)



Heimild: Ársreikningar Innheimtustofnunar

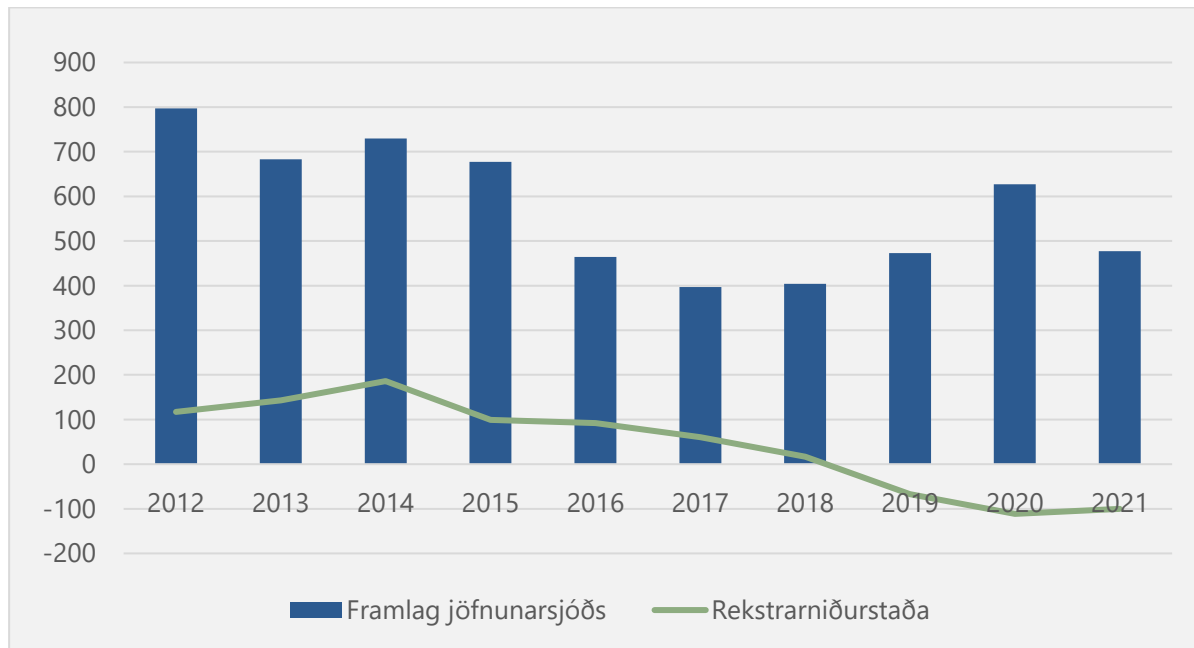
Innheimtustofnun ber ekki áhættu af því að meðlög, áfallnir vextir og kostnaður innheimtist þar sem Jöfnunarsjóður greiðir þau meðlög sem ekki innheimtast. Vegna þessa hafa afskrifaðar meðlagskröfur ekki verið færðar til gjalda í rekstrarreikningi, né hefur verið reiknuð út og birt varúðarniðurfærsla í ársreikningi stofnunarinnar. Ríkisendurskoðun vekur athygli á að þessi framsetning og háttur yrði aldrei viðhafður hjá ríkisaðila.

4.3 Afkoma

Afkoma Innheimtustofnunar hefur lengstum verið jákvæð og var svo á tímabilinu 2003–18. Rekstrarniðurstaða Innheimtustofnunar hefur hins vegar farið versnandi. Undanfarin þrjú ár hefur verið halli á rekstrinum, einkum vegna minnkandi tekna af dráttarvöxtum eins og áður hefur komið fram. Þá hafa rekstrargjöld einnig hækkað. Hallinn var 67,1 m.kr. árið 2019, 111,3 m.kr. árið 2020 og 100,5 m.kr. 2021 (sjá töflu 4.1).

Mynd 4.4 sýnir rekstrarniðurstöðu árána 2003–21 auk upplýsinga um framlag Jöfnunarsjóðs. Á undanförunum árum hafa minnkandi tekjur Innheimtustofnunar af dráttarvöxtum kallað á aukið framlag úr Jöfnunarsjóði. Það er þó ekki orðið jafn hátt og það var á fyrstu árunum eftir efnahagshrunið 2008. Ef horft er á tímabilið frá 2003 hafa framlög Jöfnunarsjóðs verið mjög mismunandi þar sem lægsta framlag var um 300 m.kr. árið 2006 og hæsta framlag um 925 m.kr. árið 2009.

Mynd 4.4 Yfirlit um rekstrarniðurstöðu og framlög jöfnunarsjóðs (m.kr.)



Heimild: Ársreikningar Innheimtustofnunar

Eins og fram hefur komið er í 4. gr. laga um Innheimtustofnun sveitarfélaga tilgreint að Jöfnunarsjóður greiði Innheimtustofnun það sem á vantar svo tekjur nægi til reksturs stofnunarinnar og endurgreiðslu til Tryggingastofnunar sem greiðir út meðlag til meðlagshafa. Lögin fjalla að öðru leyti ekki um rekstrartekjur stofnunarinnar. Í framkvæmd hefur það fyrirkomulag komist á að innheimtir dráttarvextir eru taldir til tekna hjá stofnuninni þó svo að dráttarvextir hafi í raun ekki verið ætlaðir sem tekjuliður stofnunarinnar ef horft er til frumvarps til breytinga á lögunum frá 1996. Sveiflur í innheimtum dráttarvöxtum og óvissa því tengd, m.a. vegna takmarkaðrar greiningar og upplýsinga um kröfusafn, sýnir hversu ótryggur tekjustofn það er fyrir verkefnið. Þá skýtur skökku við að tekjur stofnunarinnar vaxi eftir því sem innheimtuárangur er slakari og dráttarvextir þar með hærra hlutfall af greiðslum meðlagsgreiðenda.

Það fyrirkomulag að dráttarvextir af vanskilum séu skilgreindir sem tekjur stofnunarinnar samræmist vart almennum markmiðum um að hámarka innheimtu frá greiðendum og er líklegt til að hafa letjandi áhrif á þjónustu-, rekstrar- og innheimtuárangur.

Við flutning verkefna Innheimtustofnunar til stofnunar ríkisins sem tilheyrir A-hluta ríkissjóðs breytist fjármögnun rekstursins í beint ríkisframlag af fjárlögum en innheimtir dráttarvextir færast þá í raun sem tekjur ríkissjóðs.

4.4 Efnahagur

Efnahagsreikningur Innheimtustofnunar samanstendur af eignum sem í árslok 2021 voru að 97,8% leyti óinnheimtar meðlagskröfur, skuldir sem að stærstum hluta eru lífeyrisskuldbindingar og eigið fé sem að 88,6% hluta er uppsafnað framlag Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga til stofnunarinnar.

4.4.1 Eignir

Eignir Innheimtustofnunar í árslok 2021 námu 16,7 ma.kr. og voru eins og áður sagði að langstærstum hluta óinnheimtar meðlagskröfur. Ógreiddar meðlagskröfur með dráttarvöxtum og fjárnámskostnaði námu samtals 20,1 ma.kr. en þar sem áfallnir óinnheimtir dráttarvextir eru ekki eignfærðir koma þeir til frádráttar fyrir eignfærslu. Eignfærðar óinnheimtar meðlagskröfur námu því 16,3 ma.kr. sem er heildarfjárhæð þeirra krafna sem eru til innheimtu í árslok, án þess að mat sé lagt á innheimtanleika þeirra. Skuldir eldri en 12 mánaða eru um 89% þeirrar fjárhæðar eða um 14,5 ma.kr. Aðrar eignir eru óverulegar, fastafjármunir nema samtals 25 m.kr. og aðrir veltufjármunir 345 m.kr., að stærstum hluta handbært fé.

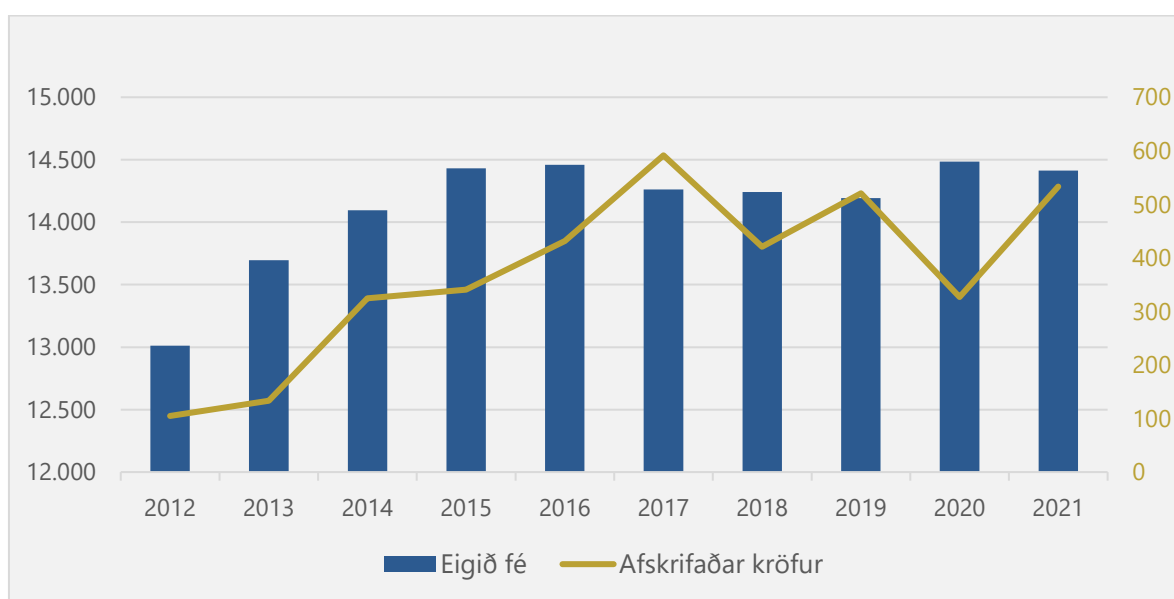
4.4.2 Skuldir

Skuldir Innheimtustofnunar í árslok 2021 námu samtals 502,4 m.kr., þar af nam lífeyrisskuld-binding vegna starfsmanna sjóðsins 292,4 m.kr. Aðrar skuldir eru vegna stöðu ársins gagnvart Tryggingastofnun, kröfur vegna erlendrar innheimtu o.fl.

4.4.3 Eigið fé

Í ársreikningi Innheimtustofnunar skiptist eigið fé í tvennt. Annars vegar er um að ræða framlag Jöfnunarsjóðs og hins vegar annað eigið fé. Báðir liðir hafa myndast á árunum 1986–2021 og endurspeglar annars vegar rekstrarafkomu stofnunarinnar, þ.e. að hvaða marki innheimtir dráttarvextir og aðrar tekjur hafa verið umfram rekstrargjöld. Hins vegar er um að ræða framlag Jöfnunarsjóðs á móti uppsöfnuðum, ógreiddum meðlagskröfum. Í ársreikningi Jöfnunarsjóðs stendur þetta framlag fyrir utan efnahag en í ársreikningi Innheimtustofnunar er þetta framlag fært sem eigið fé stofnunarinnar og nam í árslok 2021 um 14,4 ma.kr. á meðan annað eigið fé nam um 1,8 ma.kr. Bókfært eigið fé Innheimtustofnunar árið 2021 er því samtals um 16,2 ma.kr. Árlega bætist við eigið fé vegna ógreiddra krafna fyrra árs. Afskriftir hafa farið vaxandi sem leiðir til þess að bókfært eigið fé hefur breyst lítið frá árinu 2015. Eins og sjá má á mynd 4.5 námu afskrifaðar kröfur samtals 531,6 m.kr. á árinu 2021 en voru 326,6 árið 2020 en það ár voru afskriftir óvenju lágar miðað við árin á undan.

Mynd 4.5 Eigið fé og afskrifaðar kröfur (m.kr.)



Að mati Ríkisendurskoðunar hefur uppgjör stofnunarinnar verið með óvenju-
legum hætti þar sem kröfur sem stofnunin tekur til innheimtu hafa verið eign-
færðar og framlag Jöfnunarsjóðs á móti þeim verið fært sem eigið fé. Það verður
að teljast afar óhefðbundin ráðstöfun að blanda saman rekstri stofnunarinnar
sjálfar annars vegar og kröfum til innheimtu hins vegar.

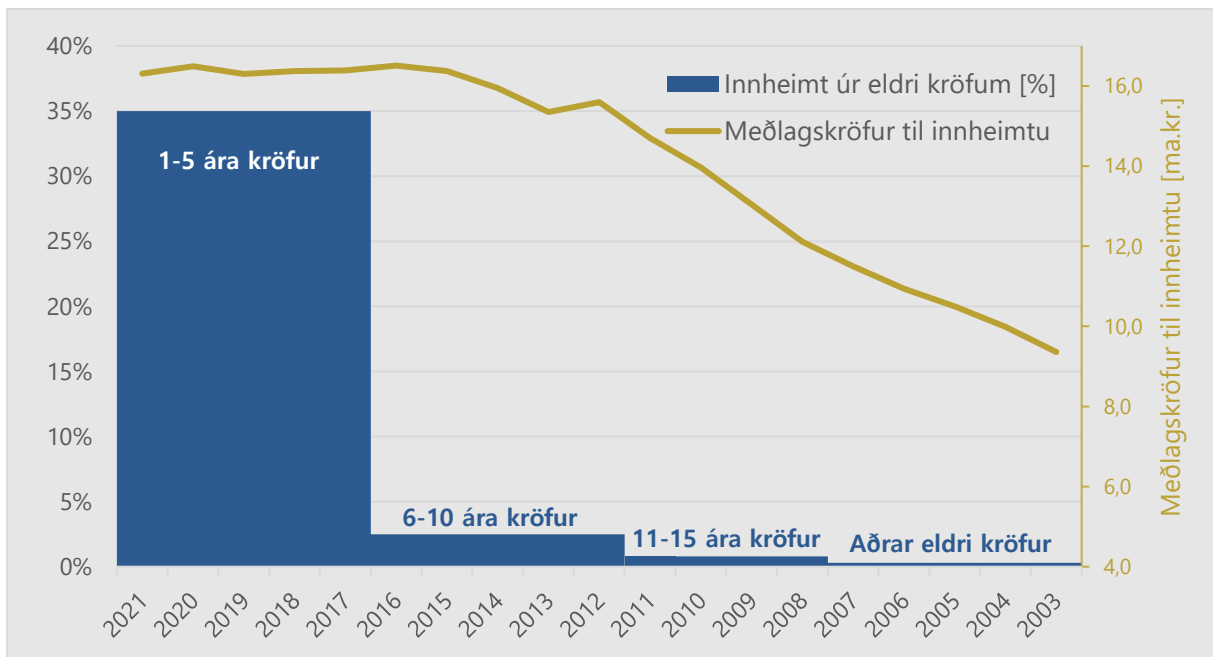
5 Kröfusafn og innheimtuárangur

5.1 Kröfusafn

Eins og fram hefur komið eru óinnheimtar meðlagskröfur eignfærðar í ársreikningi Innheimtustofnunar sveitarfélaga þannig að árlega bætast við þær kröfur sem ekki innheimtast innan ársins. Bókfært virði krafna fór úr um 9,4 ma.kr. árið 2003 í 15,9 ma.kr. árið 2014. Á tímabilinu 2015–21 stóð eldra kröfusafn að mestu í stað en samkvæmt ársreikningi felast megin skýringarnar í auknum afskriftum. Í árslok 2021 stóð bókfært virði kröfusafnsins í 16,3 ma.kr.

Stöplariði á mynd 5.1 gefur til kynna mögulega dreifingu á meðalvirði krafna eftir aldri þeirra, þ.e. annarra en þeirra sem innheimtast á sama ári. Á hverju ári er innheimta úr kröfusafni fyrri ára áætluð um 40% af heildarinnheimtu ársins. Þar af skilar sér langmest úr yngstu kröfunum. Innheimtuhlutfall krafna lækkar hratt eftir því sem kröfurnar eldast en nákvæmari greininga og upplýsinga er þörf. Mjög takmarkað hlutfall af kröfum sem eru eldri en 10 ára innheimtist þrátt fyrir að kröfunum sé haldið við til að koma í veg fyrir fyrningu þeirra sbr. 5. gr. laga nr. 54/1971. Á mynd 5.1 er auk framangreindrar hugsanlegrar dreifingar meðalvirði krafna, yfirlit um eignfærðar kröfur samkvæmt ársreikningi.

Mynd 5.1 Eigið fé og áætluð þróun á innheimtum úr kröfusafni*



*Innheimtuhlutfall eftir aldri krafna er einungis sett fram til viðmiðunar

Heimild: Ársreikningar Innheimtustofnunar

Fyrirséð er að umtalsverður hluti þeirra krafna sem liggja á efnahagsreikningi stofnunarinnar er óinnheimtanlegur þó svo að Innheimtustofnun hafi ekki framkvæmt niðurfærslur eða skráð varúðarfærslur vegna krafna sem teljast tapaðar. Jafnframt liggur ekki fyrir eigið mat stofnunarinnar á aldursgreindu virði bókfærðra krafna í efnahagsreikningi. Afskrifaðar kröfur frá árinu

2003 nema um 5,2 ma.kr. sem eru þá afskrifaðar kröfur vegna sérstakra samninga sem gerðir hafa verið við skuldara.

Eldri kröfur sem mynda stærstan hluta af eignum stofnunarinnar hafa ekki verið greindar sérstaklega, hvorki með afmörkuðum úttektum né kerfisbundið. Um er að ræða kröfur á 10.464 einstaklinga sem safnast hafa upp allt frá árinu 1986. Þar af eru 253 einstaklingar sem skulduðu í árslok 2021 rúmlega 1,2 ma.kr., og hafa ekki greitt af skuldinni í 20 ár. Vegna þessa vantar fjárhagslega yfirsýn yfir kröfusafnið og mat á virði þess.



Fyrirverandi stjórnendur og stjórnir stofnunarinnar hafa, að því er virðist, gagnrýnslítið fært óinnheimtar kröfur til eignar án þess að gera ráðstafanir um frekari greiningu á virði kröfusafnsins, möguleikum til innheimtu eða niðurfærslum í varúðarskyni. Þá skortir verulega á að mótaðar hafi verið áherslur um innheimtuna sem byggji á greiningu á kröfunum og samsetningu þeirra. Samspil innheimtu höfuðstóls og dráttarvaxta ásamt afskriftum krafna samkvæmt samningi gera útreikninga á virði kröfusafnsins jafnframt enn snúnari og matskenndari. Flestir meðlagsgreiðendur í vanskilum skulda minna en 1 m.kr. Stærsta einstaka meðlagskrafa á einstakling nam 41 m.kr. en þar af voru dráttarvextir og kostnaður 11 m.kr. Ekki hefur verið greitt af þeirri skuld frá árinu 2014.

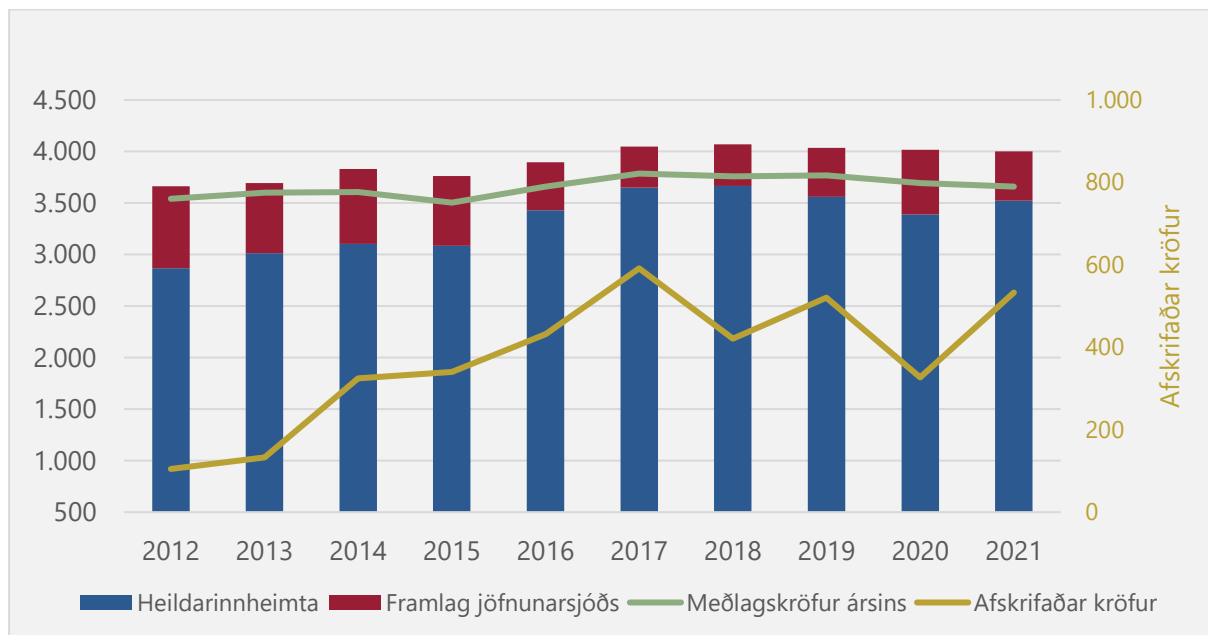
Koma þarf á viðeigandi og viðvarandi greiningu á kröfusafni með hliðsjón af samsetningu krafna, meðal annars m.t.t. aldurs, hlutfalls vanskila, mati á gæðum krafna o.fl. Byggt á greiningunni þarf að marka stefnu um framkvæmd innheimtu úr kröfusafninu.

5.2 Innheimtuárangur

Ekki er þess að vænta að kröfur vegna meðlaga verði hægt að innheimta að fullu eins og kom fram í [greinargerð](#) með lögunum 1971 en fyrir tíma Innheimtustofnunar hafði innheimtuárangur sveitarfélaganna verið takmarkaður og í flestum tilvikum á bilinu 10–40%. Markmiðið hlýtur hins vegar ávallt að vera að leitast við að hámarka möguleika til innheimtu, ná til allra greiðenda með einum eða öðrum hætti og lágmarka útgjöld vegna milligöngu um greiðslu meðlags.

Á mynd 5.2 er yfirlit um meðlagskröfur 2012–21 ásamt heildarinnheimtu ársins og er þar með talin innheimta úr eldra kröfusafni. Þá kemur framlag Jöfnunarsjóðs einnig fram á myndinni.

Mynd 5.2 Meðlagskröfur og ráðstafanir vegna innheimtu (m.kr.)



Heimild: Ársreikningar Innheimtustofnunar

Meðlagskröfur hvers árs, sem samsvara útgreiddum meðlögum ársins, hafa numið um 3,6 ma.kr. síðustu ár. Af þeirri upphæð hefur innheimst 1–1,4 ma.kr. á viðkomandi ári. Aðrar innheimtur eru úr eldri uppsöfnuðum kröfum.

Framlag Jöfnunarsjóðs er að meðaltali um 20% af meðlagskröfum ársins. Sveiflur í afskriftum ráðast m.a. af fjölda samninga um ívilnanir og afskriftum vegna gjaldþrota. Tiltölulega litlar sveiflur eru í heildarinnheimtu til lengri tíma, þ.e. innheimtu úr kröfum ársins og úr eldra kröfufafni samtals. Innheimtan sveiflast að nokkru í takt við efnahag landsmanna, og má nefna að COVID-19 hafði neikvæð áhrif sem gengu að hluta til baka árið 2021.

Í ársskýrslum Innheimtustofnunar hafa komið fram upplýsingar um innheimtuhlutfall hvers árs. Mælikvarðinn sem Innheimtustofnun hefur stuðst við um innheimtuhlutfall gefur upplýsingar um hve mikið innheimtist af öllum stofnuðum kröfum óháð aldri þeirra í hlutfalli við stofnaðar kröfur viðkomandi árs, þ.e. þeim meðlögum sem greidd hafa verið út af Tryggingastofnun til meðlagshafa. Útreikning á innheimtuhlutfalli sem þarna er lýst má setja fram með eftirfarandi hætti:

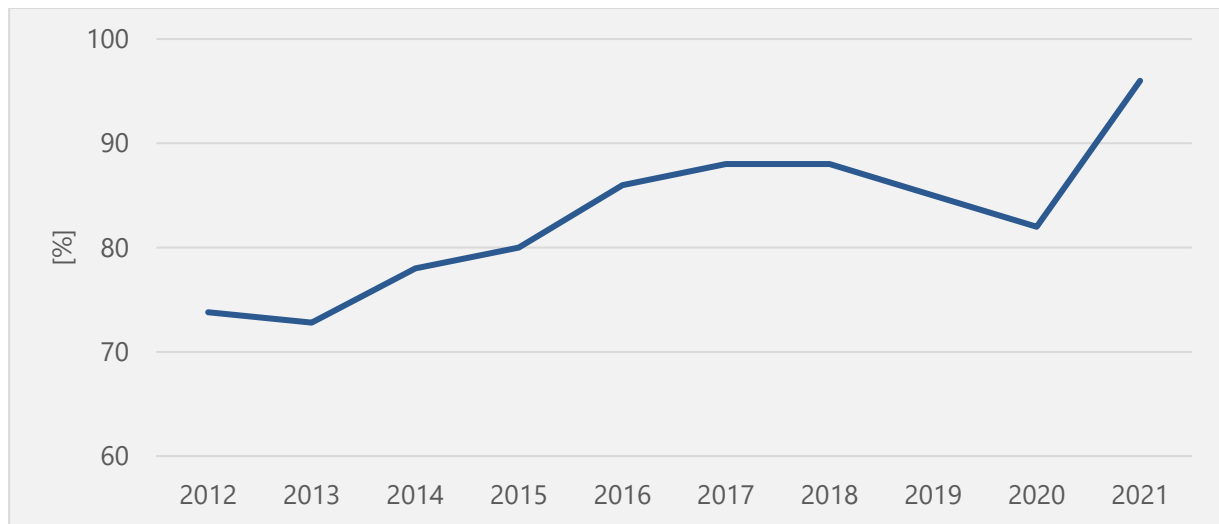


$$\text{Innheimtuhlutfall} = \frac{\text{Innheimtar meðlagskröfur ársins} + \text{innheimtur eldri krafna}}{\text{Stofnaðar kröfur ársins (útgreitt meðlag ársins af TR)}}$$

Gallinn við þessa nálgun er að hlutdeild eldri krafna á móti greiddum kröfum ársins er ekki sundurliðuð í þessum mælikvarða og er almennt ekki aðgengileg í undirliggjandi gögnum stofnunarinnar. Framangreindur mælikvarði á innheimtuárangri getur því ekki talist nákvæmur fyrir hvert ár sé tekið tillit til vægis eldri krafna og sveiflna í innheimtu þeirra. Yfirlit yfir útreiknað

innheimtuhlutfall Innheimtustofnunar fyrir árin 2012–21 er sýnt á mynd 5.3 en þær upplýsingar fela í sér framangreindar takmarkanir.

Mynd 5.3 Innheimtuhlutfall 2012-21



Heimild: Ársskýrslur Innheimtustofnunar

Markmið Innheimtustofnunar sem m.a. hefur komið fram í ársskýrslum hennar hefur verið að vera yfir 70% í innheimtuhlutfalli árlega. Sjá má að útreiknað innheimtuhlutfall hefur verið yfir því hlutfalli frá árinu 2012 og hefur farið hækkandi ár frá ári frá þeim tíma ef undan er skilið milli árana 2018–20. Á milli árana 2020–21 hækkar hlutfallið svo aftur og fer úr 82% í 96%. Það er umtalsverð breyting, en á sama tíma stóð útgreitt meðlag nánast í stað og var 3.660 m.kr. Skýringin er sú að innheimtar meðlagskröfur á viðkomandi ári hafa aukist sem og innheimta á eldri kröfum. Með greiningu á tiltækum gögnum má hins vegar ætla að innheimtuhlutfall á kröfum viðkomandi árs sé um 31–38%.

Á fyrri hluta árs 2020 gaf Innheimtustofnun meðlagsgreiðendum sem áttu í erfiðleikum vegna COVID-19 og glímdu við atvinnuleysi aukinn slaka. Gera má ráð fyrir að greiðslur frá viðkomandi aðilum hafi aukist 2021 þegar þessir hópar komu inn aftur sem greiðendur eftir að atvinnulífið tók við sér á ný. Þá hafði atvinnuleysi minnkað hratt. Einnig gætti áhrifa lágra útlánsvaxta og merkti Innheimtustofnun það t.d. þegar skuldarar endurfjármögnuðu lán og greiddu samhliða inn á meðlagsskuldur eða greiddu þær jafnvel upp. Þetta kom m.a. til þegar Innheimtustofnun hafði gert fjárnám í fasteign meðlagsgreiðanda og viðkomandi þurfti skriflega staðfestingu Innheimtustofnunar til þess að endurfjármögnun næði fram að ganga.

Almennt má gera ráð fyrir betri innheimtuárangri í góðu árferði, bæði hvað varðar nýjar og eldri kröfur. Aukinn innheimtuárangur eldri krafna yfir tiltekið tímabil getur þó skilað sér sem lakari árangur árin þar á eftir, allt eftir eðli krafnanna. Það hefur einnig áhrif á innheimtu á eldri kröfum í vanskilum.

Sé horft til langs tíma t.d. tímabilsins 2003–21 þar sem kröfur ársins (útgreitt meðlag) og framlag Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga eru skilgreind sem viðmið á heildar innheimtuárangri til lengri tíma kemur í ljós að Jöfnunarsjóður hefur greitt um 20% af meðlagskröfum, ýmist vegna meðlaganna sjálfra, afskrifta og síðustu ár einnig vegna rekstrarkostnaðar stofnunarinnar. Þegar svo umfangsmikið undirliggjandi kröfusafn er ekki að skila meiri innheimtuárangri en raun ber vitni má segja að sérstaklega eldri kröfur feli í sér takmarkað verðmæti með hliðsjón af núverandi innheimtuúrræðum.



Kröfur sem aldrei hefur verið greitt af námu í árslok 2021

1,2 ma.kr.

6 Mat á núverandi fyrirkomulagi og valkostir

Rekstur og umhverfi Innheimtustofnunar hefur ekki verið í takti við þróun stjórnsýslunnar undanfarin ár eða jafnvel áratugi. Ýmis tækifæri eru til umbóta og hagræðingar og flest þessara tækifæra eru til staðar óháð því hvaða aðili annast innheimtuverkefnin til framtíðar. Vilji er til þess innan stjórnsýslunnar að breyta núverandi fyrirkomulagi og andstaða við þær hjá stjórnendum stofnunarinnar er ekki lengur til staðar. Tillaga er gerð um að skilgreind ábyrgð sveitarfélaganna á verkefnum Innheimtustofnunar verði aflögð og verkefnið fært til ríkisins þar sem telja má innheimtumenn ríkisins best til þess fallna, eftir atvikum í samstarfi við Tryggingastofnun ríkisins sem er mikilvægur hlekkur í umsýslu meðlaga.

Óháð ákvörðun um endanlegan viðtakanda á verkefnum stofnunarinnar þarf að gera verkefnaáætlun sem tekur m.a. til lagaumhverfis, ferla, stjórnunarkerfis innheimtuúrræða og samhæfingu verkefnanna við umgjörð og forsendur þess aðila sem tekur þau yfir.

6.1 Hagræðingarmöguleikar

Í köflunum hér að framan hefur m.a. verið fjallað um umgjörð, ferli og árangur við innheimtu meðlaga. Eins og fram kemur í fyrri köflum hefur umgjörð starfseminnar ekki verið sinnt nægjanlega vel og á sama tíma hafa fyrrverandi stjórnendur stofnunarinnar látið hjá líða að þróa stjórnunarkerfi og meginferla með kerfisbundnum hætti. Viðbrögð fyrrverandi stjórna og stjórnenda við athugasemdum frá endurskoðunarfyrtæki og Umboðsmanni Alþingis, sem hafa varðað bæði ferla stofnunarinnar og þá umgjörð sem henni hefur verið sköpuð, hafa verið mjög takmörkuð.

Almennir hagræðingarmöguleikar eru því fjölþættir og byggjast m.a. á umbótum framangreindra þátta, þ.m.t. í lagaumhverfi, ferlum, formfestu þeirra og innra eftirliti, upplýsingatækni- og stjórnunarkerfum stofnunarinnar.

6.1.1 Sértekir hagræðingarmöguleikar

Auk framangreinds er um beina hagræðingarmöguleika að ræða sem varða rekstur innheimtuferlanna. Við yfirfærslu verkefna Innheimtustofnunar sveitarfélaga til stofnunar í A-hluta ríkissjóðs þarf að rýna í útgjaldaliði, sbr. laun og annan rekstrarkostnað þar sem fyrirséð er að þar eru liðir sem breytast og eftir atvikum hverfa við yfirtöku ríkisins á verkefnum Innheimtustofnunar. Helstu kostnaðarliði sem koma til umfjöllunar má sjá í töflu 6.1.

Tafla 6.1 Ýmsir kostnaðarliðir Innheimtustofnunar (þús.kr.)

	2018	2019	2020	2021
Laun og launatengd gjöld	253.136	258.439	281.161	285.483
Rekstrarkostnaður húsnæðis	9.025	11.398	11.584	12.992
Fjármagnskostnaður	28.298	41.255	27.804	24.794
Skrifstofukostnaður	59.605	60.553	60.286	53.334

Heimild: Ársreikningar Innheimtustofnunar

Launa- og starfsmannakostnaður. Við greiningu launakostnaðar er ljóst að einhver hluti hans mun ekki fylgja tilfærslu verkefna til ríkisins, m.a. laun forstjóra, stjórnar og afleiddur kostnaður því tengdur. Samkvæmt upplýsingum Ríkisendurskoðunar telja nýir stjórnendur stofnunarinnar hana enn fremur hafa verið ofmannaða undanfarin ár miðað við verkefni. Því er gert ráð fyrir að hægt verði að lækka launakostnað verulega við tilfærslu verkefna stofnunarinnar til ríkisins í ljósi framangreinds. Áætla má að hagræðing sem næst fram vegna launakostnaðar geti numið á bilinu 30–80 m.kr. á ári.

Rekstrarkostnaður húsnæðis. Við tilfærslu verkefna Innheimtustofnunar sveitarfélaga til ríkisins er gert ráð fyrir að rekstri á eigin húsnæði verði hætt og starfseminni komið fyrir á nýjum stað sem þegar er til staðar. Þó má gera ráð fyrir að mögulega þurfi að stækka eitthvað núverandi húsnæði við fjölgun starfsmanna sem og hlutdeild í núverandi kostnaði þess aðila sem tekur verkefnið yfir. Á árinu 2021 var rekstrarkostnaður húsnæðis um 13 m.kr. Gera verður ráð fyrir að hægt verði að lækka rekstrarkostnað húsnæðis verulega með tilfærslu til ríkisins.

Fjármagnskostnaður. Fjármagnskostnaður er að mestu leyti kostnaður við fjárnám og því breytilegur kostnaður. Á árinu 2021 var heildar fjármagnskostnaður um 25 m.kr., þar af eru tæpar 4 m.kr. sem fara í aðkeypta vinnu sem að stærstum hluta er kostnaður vegna kortaþjónustu. Kostnaður við fjárnám er því um 21,3 m.kr.

Skrifstofukostnaður. Útgjaldaliðir í skrifstofukostnaði sem vega hvað þyngst er rekstur og viðhald tölvubúnaðar, þ.m.t. hugbúnaðar sem er um 40% af heildarkostnaði rekstrarliðsins. Næst á eftir kemur kostnaður við burðargjald sem er um 23% og þar á eftir eru þjónustugjöld banka og greiðslumiðlunar með um 11%. Annar starfsmannakostnaður er um 5%. Gert er ráð fyrir að til lengri tíma verði hægt að lækka skrifstofukostnað verulega við tilfærslu verkefna stofnunarinnar. Huga verður þó sérstaklega að ákvörðunum varðandi framtíð upplýsingakerfa með það að markmiði að ná meiri hagræðingu og hagkvæmni í rekstri þeirra. Sá árangur sem unnt er að ná felst einkum í möguleikum er tengjast þróun kerfanna hvað varðar hagnýtingu þeirra, tæknilega þróun á skipan gagna og möguleikum til að nýta þau í tilteknum greiningum og fyrirspurnum.

Mat á virði núverandi hugbúnaðar í efnahagsreikningi Innheimtustofnunar skv. ársreikningi 2021 er um 52 m.kr. Rekstrar- og þróunarkostnaður nam samtals 21,3 m.kr. sama ár. Árið áður var kostnaðurinn 29,1 m.kr., þar af fór um 15 m.kr. í viðhald og þróun á hugbúnaði en sá kostnaður hefur verið svipaður undanfarin ár. Verði ákveðið að halda áfram með núverandi kerfi má ætla að viðhalds- og þróunarkostnaður verði síst minni ef litið er til þeirra verkefna sem

bíða. Reikna má með nokkurri aukningu á kostnaði tímabundið ef farið er í heildstæða upp færslu á gagnagrunni eða sem nemur að lágmarki 3–5 mánaða vinnu sérfræðings.

Ef valið er að aðlaga upplýsingakerfi að öðru kerfi er líklegast að samkeyrsla á núverandi kerfi sé nauðsynleg uns aðlögun á móttökukerfi, flutningur gagna og prófunum verður lokið. Kostnaður við flutning gagna í annað fyrirliggjandi kerfi liggur ekki fyrir þar sem að hluta til fer það eftir kostnaði við aðlögun þess kerfis sem við tekur. Ljóst er að óháð því hvor leiðin verður fyrir valinu þarf að fara yfir fyrirliggjandi gögn og lagfæra þau.

Gera verður því ráð fyrir auknum kostnaði varðandi hugbúnað til að byrja með hvort heldur sem varðar áframhaldandi þróun núverandi innheimtukerfis eða við aðlögun að öðru kerfi þess aðila sem tekur við verkefnum. Hagræðing til lengri tíma felur fyrst og fremst í sér möguleika á vel mótaðri stefnu um þróun og hagnýtingu hugbúnaðarins bæði til greiningarvinnu og til að stuðla að bættri þjónustu við skuldara.

Umtalsverðir hagræðingarmöguleikar felast í flutningi verkefna Innheimtustofnunar til ríkisins. Stærsta hagræðingartækifærið felst í því að koma starfsemi í skipulegri og skilvirkari farveg og vinna að bættum innheimtuárangri. Enn fremur eru sértækir hagræðingarmöguleikar til staðar, m.a. hvað varðar launakostnað og kostnað við upplýsingatækni.

6.2 Ýmsar ráðstafanir

Við tilfærslu verkefna Innheimtustofnunar til ríkisins þarf að taka ákvarðanir um afdrif ýmissa atriða í rekstri stofnunarinnar.

6.2.1 Ráðstafanir vegna kröfusafns

Eitt af stærstu úrlausnarefnum er að ákvarða afdrif efnahagsreiknings Innheimtustofnunar sem samanstendur einkum af eldri kröfum eins og fjallað hefur verið um.

Í umfjöllun um kröfusafn Innheimtustofnunar hefur komið fram að greining á samsetningu þess liggur ekki fyrir. Safn eldri krafna hefur vaxið smátt og smátt eða sem nemur um 20% af greiddum meðlögum að meðaltali yfir lengri tíma. Afskriftir safnsins felast m.a. í ráðstöfunum vegna ívilnana eða annara ástæðna. Innheimtuhlutfall hvers árs eins og það hefur verið reiknað af Innheimtustofnun hefur verið um 80% en sveiflast nokkuð. Sé hins vegar einungis horft til innheimtu hvers árs gagnvart kröfum ársins hefur innheimtan verið á bilinu 31–40%. Þannig innheimtist að meðaltali um 1,3 ma.kr. úr eldri kröfum árlega sé horft til síðustu ára þó ekki sé fyllilega þekkt hver aldursamsetning krafanna er. Þrátt fyrir það stækkar kröfusafnið eftir sem áður á milli ára.

Jöfnunarsjóður sveitarfélaga hefur verið milligönguaðili fyrir ríkið um ógreidd meðlög. Aðkoma Jöfnunarsjóðs hefur einkum verið í hlutverki afgreiðsluáðila fyrir ríkið og ekki hefur verið um stefnumótandi nálgun að ræða í þessu samhengi eða eftirlit varðandi ráðstöfun framlags sjóðsins, hvorki af hendi sjóðsins eða sveitarfélaga fyrir utan skipan tveggja manna í stjórn sjóðsins.

Virði kröfusafns Innheimtustofnunar liggur ekki fyrir og það er miklum erfiðleikum háð að greina verðmæti þess með fullnægjandi hætti. Ríkisendurskoðun telur í ljósi aðstæðna að viðtakandi verkefnisins verði best til þess fallinn að meta þau verðmæti sem felast í safninu. Því telur Ríkisendurskoðun rétt að kröfusafnið í heild sinni flytjist til ríkisins með samkomulagi við eigendur Innheimtustofnunar þess efnis að viðtakandi meti innheimtanleika og þannig verðmæti þeirra krafna sem liggja í kröfusafninu. Í samkomulaginu þarf enn fremur að kveða á um að endanlegt uppgjör vegna kröfusafnsins fari fram að tilteknum tíma liðnum, t.d. fimm árum eftir flutning verkefnisins. Af þeim sökum er nauðsynlegt að taka ákvörðun sem allra fyrst um hvaða stofnun ríkisins á að taka við verkefninu.

Jafnframt þarf að huga að öðrum liðum í efnahagsreikningi Innheimtustofnunar, s.s. fasta-fjármunum. Ekki verður séð að ástæða sé til tilflutnings þeirra yfir til viðtökuaðila verkefnanna heldur fari fram sjálfstætt uppgjör á stofnuninni sem slíkri.

6.2.2 Starfsmenn

Við tilfærslu verkefna Innheimtustofnunar til ríkisins þarf að tryggja samfellu í starfseminni en umtalsvert virði er í þekkingu og reynslu sérfræðinga Innheimtustofnunar. Mikilvægt er að við tilfærsluna verði störf greind og ráðstafanir gerðar til að fundinn verði farvegur fyrir áframhaldandi framlag starfsfólks sem býr yfir góðri þekkingu á innheimtuferlunum og hefur áhuga á að takast á við nýjar og breyttar áskoranir.

6.2.3 Samfella í rekstri

Verkefnaáætlun sem fjallar um framkvæmd tilfærslu til ríkisaðila þarf að fela í sér ráðstafanir til að tryggja samfellu í starfseminni uns starfsemin hefur verið fest í sessi hjá nýjum aðila.

Af tilfærslu verkefna getur ekki orðið fyrr en undirbúningi er lokið varðandi umgjörð, kerfi, starfsfólk, ferla o.fl. Tvær leiðir eru einkum mögulegar frá því að ákvörðun um viðtakanda hefur verið tekin uns unnt er að festa starfsemina í sessi. Annars vegar er mögulegt að halda starfsemi Innheimtustofnunar áfram í sem næst óbreyttri mynd á meðan unnið er að undirbúningi. Hins vegar að flytja verkefni án tafa til bráðabirgða í nýja stofnun og reka þar ferla hennar með nær óbreyttu sniði uns undirbúningi er lokið, skref fyrir skref eða í heilu lagi.

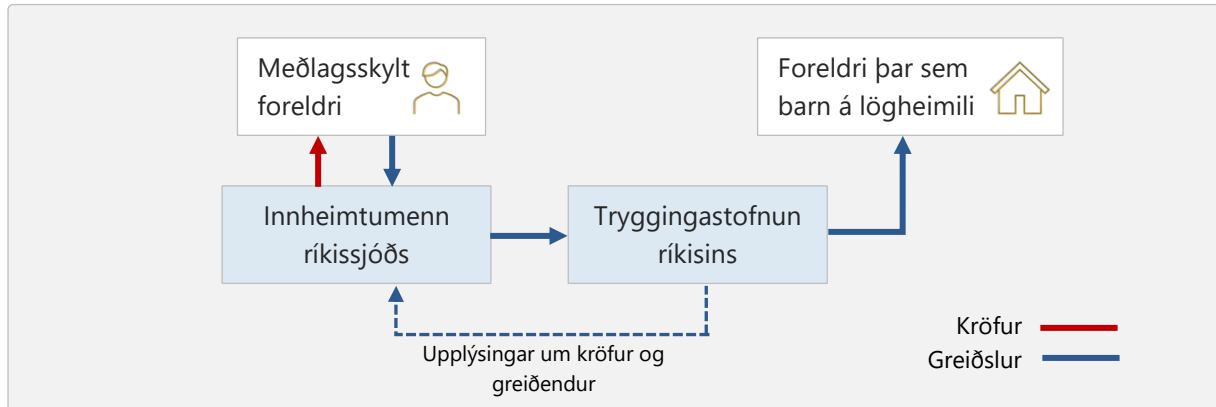
6.3 Tilhögun innheimtu meðlaga til framtíðar

Að frátöldum einstökum þáttum sem lúta að þörf á að breyta umgjörð á framkvæmd innheimtunnar eru hin almennu rök um aukna skilvirkni, hærra innheimtuhlutfall og þróun í þjónustu. Innheimtan hefur sín sérkenni en er ekki með þeim afbrigðum eða þeirri sérstöðu að ekki sé unnt að fella hana að annarri innheimtu á vegum ríkisins.

Eins og fram hefur komið telur Ríkisendurskoðun að innheimtumenn ríkisins séu best til þess fallnir að bera ábyrgð á framkvæmd innheimtu meðlaga. Innheimtumenn ríkisins annast nú þegar lögbundna innheimtu og eru verkefni þeirra að mörgu leyti sambærileg við verkefni Innheimtustofnunar sveitarfélaga. Þá eru innheimtuheimildir að mörgu leyti sambærilegar og innheimtumenn búa yfir öflugum upplýsingakerfi sem þó þyrfti að aðlaga að nýju verkefni.

Á mynd 6.2 er innheimtuferlið sýnt með aðkomu innheimtumanna en gert ráð fyrir óbreyttu hlutverki Tryggingastofnunar frá því sem er í dag. Meginbreyting felst í því að ábyrgð verður skýr, hlutverk innheimtumanna aukið og milliganga Jöfnunarsjóðs fellur út.

Mynd 6.2 Innheimtuferli meðlags - framtíðarsýn



6.3.1 Framlög úr ríkissjóði við nýtt fyrirkomulag innheimtu

Gert er ráð fyrir að viðtökuaðili verkefnisins sé stofnun sem fellur undir A-hluta ríkissjóðs og því verði rekstri verkefnisins í raun ákvarðað framlag í fjárlögum. Hvað framlag vegna ógreiddra meðlaga varðar þá er, í stað þess að Jöfnunarsjóður og Innheimtustofnun hafi milligöngu um greiðslur til Tryggingastofnunar, eðlilegt að gert sé ráð fyrir að þær greiðslur berist beint til Tryggingastofnunar. Uppgjör þar um er á ábyrgð ráðuneytis í samstarfi við innheimtumann og Tryggingastofnun. Til að byrja með er eðlilegt að gera ráð fyrir samsvarandi framlögum vegna ógreiddra meðlaga og Jöfnunarsjóður hefur fengið til málaflokksins.

Innheimtan verður ekki framkvæmd nema í samstarfi við Tryggingastofnun eins og verið hefur. Það eru ýmsir útfærslumöguleikar til hvað varðar verkaskiptingu í því samhengi t.d. um tiltekna eftirlitsþætti en hjá stofnuninni liggja fyrir nær allar upplýsingar sem varða innheimtuna og mikill skyldleiki í upplýsingakerfum hvað þetta varðar. Um þetta er m.a. fjallað í [skýrslu KPMG](#) frá 2015.

6.3.2 Framkvæmd og verkefnaáætlun

Ríkisendurskoðun leggur til að yfirtaka innheimtumanna á verkefnum Innheimtustofnunar verði framkvæmd sem fyrst með lagabreytingu. Útbúa þarf verkefnaáætlun sem ætti að taka til 8–12 mánaða en henni er ætlað að undirbúa yfirlýsningu og enn fremur skilgreina þau skref sem stíga þarf eftir yfirtöku. Í verkefnaáætlun þarf m.a. að undirbúa viðtökuaðila til að greina innviði, gera innheimtuferla og skipuleggja framkvæmd innheimtu meðlaga í nýju umhverfi.

Á mynd 6.3 eru sýndir helstu verkþættir sem Ríkisendurskoðun telur að horfa þurfi til í verkefnaáætlun um yfirlýsningu á undirbúningstíma. Auk þeirra verkþátta komu í úttekt Ríkisendurskoðunar í ljós ýmis atriði sem beina þarf sjónum að og ástæða er til að meta við endurskoðun á þeim innheimtuferlum sem stuðst hefur verið við. eru nokkur þeirra atriða sem komið geta að notum við endurskipulagningu verkefna Innheimtustofnunar listuð upp í viðauka I.

Mynd 6.3 Atriði sem móta þarf í yfirfærslu- og verkefnisáætlun

Endurskoðun á lögum	Ráðstafanir um yfirstjórn, stefnumótun og eftirlit	Endurskilgreining á tekjustofnum
Skilgreining og skjalfesting á ferlum	Greining á aðlögunarmöguleikum og mótun stefnu um innheimtakerfi	Greining á kröfufafni og ákvörðun um ráðstöfun þess
Mat á innheimtuúrræðum - Endurmat núv. verklags - Horft til nýrra úrræða	Tryggja þekkingu	Ákvörðun innheimtumælillvarða

- Vinna þarf að lagafrumvarpi sem mun taka mið af þeim breytingum sem nauðsynlegar eru og ætlað er að mæta þörfum málaflokksins. Þetta varðar m.a. ábyrgð á málaflokknum, verkefni stjórnar, innheimtuúrræði o.fl.
- Skýrar ráðstafanir þurfa að vera um yfirstjórn og eftirlit. Það sama gildir um stefnumótun.
- Endurskilgreina þarf tekjustofna.
- Greina þarf þau upplýsingakerfi innheimtumanna sem eru talin koma til greina og meta kostnað. Mikilvægt er að slík greining fái forgang.
- Ferla og verklagsreglur þarf að skjalfesta til að tryggja grunn að festu í starfseminni og frekari þróun þeirra. Skilgreina þarf stjórnunarkerfi m.a. hvað varðar innri úttektir á ferlum.

Langvarandi tafir í þróun stofnunarinnar hefur leitt til þess að ábyrgð og eignarhald samkvæmt lögum er ekki í samræmi við framkvæmd. Því telur Ríkisendurskoðun að vinna þurfi hratt að því að koma starfsemi og framkvæmd innheimtu meðlaga í farveg sem samræmist því umhverfi og þeim markmiðum sem stjórnvöld hafa sett um opinbera stjórnsýslu.

Á 8–12 mánaða undirbúnings- og yfirtökutímabili þarf að tryggja áframhaldandi starfsemi á verkefnum Innheimtustofnunar uns yfirfærslunni er að fullu lokið. Í því sambandi þarf að taka ákvarðanir er varða fyrirkomulag stjórnunar, starfsmannamál, tryggja rekstur innheimtakerfis o.fl.

Að mati Ríkisendurskoðunar er mikilvægt að vinna hefjist nú þegar að áætlun um yfirfærslu verkefna og að sá innheimtumaður sem tekur við verkefnum Innheimtustofnunar komi eins fljótt og auðið er að viðhlítandi ráðstöfunum, þar með talið að taka við ábyrgð innheimtunnar.

Mikilvægt er að framkvæmd yfirfærslunnar taki eins skamman tíma og kostur er.

7 Viðauki I

Innheimtuferlar og mögulegar úrbætur

Framkvæmd innheimtunnar er í tiltölulega föstum farvegi og byggir eins og fram hefur komið á reynslu starfsmanna og fyrirbyggjandi gögnum og upplýsingakerfum. Engu að síður er fjöldi atriða í innheimtuferlunum sem þarf að þróa og lagfæra auk þess að líta til annarra mögulegra ráðstafana og úrræða sem bætt geta innheimtu allt frá auknum leiðbeiningum til lagabreytinga.

Með hliðsjón af núverandi starfsemi má t.d. nefna:

- Tryggja þarf rekjanleika á uppgjöri og meðferð greiðslna inn á tiltekna kröfur vegna meðlagsskulda. Ferill greiðslna er ekki aðgengilegur að þessu leyti þótt viðskiptastaða greiðenda gagnvart stofnuninni sé rétt skráð. Fjallað er um þetta í kafla 3.2 um innheimtukerfið.
- Skráðar reglur um aðgangstýringar að upplýsingum eða hvernig uppgjör við einstaka meðlagsgreiðendur er framkvæmt. Af heildargreiðslu sem innheimt er af kröfu meðlagsskuldara hafa stjórnendur getað ákveðið einhliða hvernig skipting innheimtunnar fer til lækkunar, þ.e. hvað fer inn á höfuðstól, hvað fer í dráttarvexti og hvað er afskrifað.
- Aðgengi starfsfólks að upplýsingum varðandi innheimtu og framgang hennar hefur verið áfátt, einkum vegna vanskilainnheimtu, og yfirsýn um stöðu tiltekinnar innheimtuverkefna því verið takmörkuð.
- Mælikvarða og markmið um innheimtu þarf að setja fram með nákvæmari hætti en gert er, þ.m.t. líta til mælikvarða sem sína raunverulega innheimtu á tilteknu tímabili með hliðsjón af stofnuðum kröfum á sama tímabili. Auk þess ættu að liggja fyrir tilteknir mælikvarðar um eldri kröfur, s.s. eftir aldri þeirra, hlutfalli vanskila, þóknunum, dráttarvöxtum og innheimtuhraða sem og öðru sem mikilvægt er til greiningar kröfusafnsins. Þar sem fyrir liggja upplýsingar um stofnaðar og greiddar kröfur ætti að vera unnt að skoða nánast hvaða hlutföll sem er varðandi greiðslur á tilteknu tímabili.

Auk framangreinds sem gefur tilefni til að endurbæta núverandi ferla er einnig ástæða til að horfa til annarra innheimtuúrræða sem eru möguleg og geta bætt innheimtuna til lengri tíma. Horfa mætti m.a. til eftirfarandi atriða en hluti þeirra varðar breytingu á lögum og reglum.

- *Aukin fræðsla.* Það felast ákveðnir möguleikar í að stuðla að aukinni kynningu og upplýsingagjöf meðal greiðenda þar sem fyrirkomulag innheimtunnar og þeir kostir sem í greiðslukerfinu felast eru kynntir á jákvæðan hátt.
- *Þróun rafrænnar þjónustu.* Auknir möguleikar á rafrænni þjónustu geta leitt til hvata fyrir greiðendur þ.m.t. til að einfalda samskipti og auka á samstarf með skuldurum, t.d. með því að bjóða uppá greiðsludreifingu í rafrænni afgreiðslu eða áþekkar aðgerðir.

- *Lögfesting HAAG samningsins.* Lögfesting samningsins ætti að einfalda erlenda innheimtu og ekki þyrfti að leita til innheimtufyrirtækja með sama hætti og gert er í dag. Þetta myndi bæta árangur við innheimtu krafna erlendis (utan Norðurlandanna) og auðvelda fullnustu þeirra krafna. Öll Norðurlöndin utan Íslands haf skrifað undir og lögfest samninginn.
- *Skuldajöfnunarheimildir auknar.* Líta mætti til þess að skuldajöfnunarheimildir fyrir verkefni Innheimtustofnunar væru með sambærilegum hætti og innheimtumenn ríkissjóðs hafa, þ.e. hægt að skuldajafna ýmiss konar inneignum í skattkerfinu á móti vangreiddum meðlögum, t.d. vegna virðisaukaskatts, barnabóta, ofgreiðslu. Í dag hefur Innheimtustofnun einungis heimild til skuldajöfnunar á móti vaxtabótum. Einnig væri ástæða til að skoða heimildir til skuldajöfnunar á móti inneignum hjá Tryggingastofnun ríkisins.
- *Kröfur í fæðingarorlofssjóð verði heimilaðar.* Skoða mætti hvort rétt væri að lögfesta heimild til að gera kröfu í greiðslur fæðingarorlofssjóðs líkt og hjá vinnuveitanda, innan ákveðins ramma.
- *Aðlögun á gjaldþrotalögum.* Breyting var gerð á lögum um gjaldþrotaskipti í kjölfar efnahagshrunsins sem breytti talsverðu varðandi kröfur Innheimtustofnunar. Sérregla er um fyrningu meðlagsskulda er 10 ár en síðan kom til önnur regla sem tilgreinir 2 ár frá skiptalokum, þ.e. kröfur sem ekki fást greiddar við gjaldþrotaskipti fynast á tveimur árum frá skiptalokum skv. 2. mgr. 165. gr. laga nr. 21/1991. Samkvæmt upplýsingum frá sérfræðingum Innheimtustofnunar mundi hafa mikil áhrif á "kröfusafnið" til framtíðar ef breytt væri aftur til fyrri vegar og meðlagsskuldir teknar þarna út. Núverandi staða felur í raun í sér ákveðið ójafnræði og neikvæða hvata, þar sem sá möguleiki skapast endurtekið að þeim sem standa ekki í skilum sé á vissan hátt hampað umfram þá sem standa í skilum. Þetta hefur valdið því að einstaklingar hafa farið í gjaldþrot og hreinsað upp áratuga vanskil sem veldur auknu álagi á framlög úr Jöfnunarsjóði.

Ríkisendurskoðun
Bríetartúni 7 – 105 Reykjavík
Sími 448-8800

postur@rikisendurskodun.is – www.rikisendurskodun.is

