

Álit meiri hluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar

um skýrslu Ríkisendurskoðunar um Innheimtustofnun sveitarfélaga.

Með bréfi, dags. 14. október 2022, sendi forseti Alþingis skýrslu Ríkisendurskoðunar um Innheimtustofnun sveitarfélaga til umfjöllunar stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar í samræmi við 2. gr. reglna um þinglega meðferð skýrslna Ríkisendurskoðunar, sbr. 8. tölul. 1. mgr. 13. gr. laga um þingsköp Alþingis. Í skýrslunni er að finna niðurstöður úttektar Ríkisendurskoðunar á Innheimtustofnun sveitarfélaga. Úttektin er unnin á grundvelli samnings Ríkisendurskoðunar og þáverandi samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytis, nú innviðaráðuneytis, um úttekt á stofnuninni.

Nefndin hefur fjallað um skýrsluna á fundum sínum. Fyrir nefndina komu Guðmundur Björgvin Helgason ríkisendurskoðandi, Jarþrúður Hanna Jóhannsdóttir, Einar Örn Héðinsson og Guðbjartur Ellert Jónsson frá Ríkisendurskoðun, Aðalsteinn Þorsteinsson og Guðni Geir Einarsson frá innviðaráðuneyti, Aldís Hilmarsdóttir og Þóra Björg Jónsdóttir frá stjórn Innheimtustofnunar sveitarfélaga, og Guðjón Bragason og Valgerður Rún Benediktsdóttir frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga.

Meginniðurstöður skýrslunnar.

Mikilvægum innviðum fyrir framkvæmd og þróun innheimtu er ábótavant hjá Innheimtustofnun sveitarfélaga og má þar nefna skipulag, ferli og fjármögnun innheimtu meðlaga. Þótt starfsfólk Innheimtustofnunar búi yfir mikilvægri þekkingu og reynslu þá eru ekki til staðar skráðir og skjalfestir verkferlar og skipulag. Skjalfesta þarf ferla og koma á skipulagi til að fylgja þeim eftir, t.d. með innra eftirliti og gæðastjórnunarkerfi.

Lög um Innheimtustofnun sveitarfélaga, nr. 54/1971, taka ekki með afgerandi hætti á yfirmsjón og eftirliti með stofnuninni. Stofnunin er sameiginleg eign sveitarfélaganna en aðkoma þeirra er afmörkuð við tilnefningu til stjórnar. Ábyrgð á framkvæmd innheimtunnar hafi því verið á hendi Innheimtustofnunar og ríkið borið kostnaðinn. Eyða þarf þessu mismæmi og koma ábyrgð innheimtu á hendur eins aðila.

Helsta upplýsingakerfi Innheimtustofnunar er sérhannað fyrir stofnunina. Það gegnir enn hlutverki sínu en komið er að endurskoðun. Uppfæra þarf gagnagrunn, fækka handvirkum aðgerðum og auka skilvirkni í bakvinnslu. Atburðaskrá og rekjanleika þarf að bæta og ljúka þarf samhæfingu og prófun tiltekinnna kerfishluta. Bæta þarf greiningu gagna um kröfur og greiðslur og auka möguleika á stýringu innheimtuferla til að bæta innheimtuárangur. Þá þarf að tryggja heilindi gagna og gæta að sjónarmiðum um persónuvernd.

Eldra kröfusafn Innheimtustofnunar hefur ekki verið greint með ítarlegum hætti og er virði þess í mikilli óvissu. Mælikvarði Innheimtustofnunar um innheimtuhlutfall segir lítið til um raunverulega þróun innheimtu frá ári til árs og lýsir ekki árangri hvers árs með réttum hætti. Setja þarf skýrari mælikvarða og innheimtumarkmið sem byggja á betri greiningu gagna og betri tengingu tekjuflæðis við innheimtuárangur.

Lagt er til að verkefni Innheimtustofnunar flytjist til innheimtumanna ríkissjóðs. Þá sé samstarf við Tryggingastofnun nauðsynlegt en útfærsla á því samstarfi er háð nánari grein-

ingu og stefnu stjórnvalda. Augljós hagræðing felist í að innheimta meðlaga verði ekki í því tómarúmi sem verið hefur.

Á grundvelli úttektarinnar setur Ríkisendurskoðun fram fjórar tillögur til úrbóta. Fjalla þær um ábyrgð á innheimtu meðlaga, mat á verðmæti kröfufafns stofnunarinnar, greiningu á tæknilegum högum og endurskoðun á mælikvörðum og mati á árangri.

Umfjöllun stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar.

Ábyrgð á innheimtu meðlaga verði endurskilgreind.

Innheimtustofnun sveitarfélaga er sameign allra sveitarfélaga landsins. Hlutverk hennar er að innheimta meðlög sem Tryggingastofnun ríkisins hefur greitt til framfæranda barna. Innheimtustofnun skilar Tryggingastofnun innheimtufé mánaðarlega eftir því sem það innheimtist og gengur það upp í meðlagsgreiðslur Tryggingastofnunar. Það sem vantar upp á fulla endurgreiðslu er greitt af Innheimtustofnun sem sækir síðan það fjármagn sem upp á vantar til Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga, en sjóðurinn leggur einnig til greiðslu vegna rekstrar-kostnaðar Innheimtustofnunar.

Lög um Innheimtustofnun sveitarfélaga eru fáorð um stjórn og eftirlit með starfsemi hennar. Samkvæmt 1. mgr. 2. gr. laganna er stjórn skipuð þremur mönnum. Einn er skipaður af ráðherra en tveir eru kosnir af fulltrúaráði Sambands íslenskra sveitarfélaga. Í athugasemdum við 2. gr. frumvarps þess sem varð að lögum nr. 54/1971 segir að í reglugerð á grundvelli heimildar 7. gr. frumvarpsins yrði starfssvið stjórnar „væntanlega tilgreint nánar en hér er gert, svo sem hvernig háttáð verði eftirliti stjórnarinnar með starfsemi stofnunarinnar, um stjórnarfundu o.fl.“ (þskj. 128, 119. mál á 91. löggjafarþingi). Slík reglugerð hefur aldrei verið sett síðan löggin tóku gildi 1. janúar 1972.

Að mati meiri hlutans er ljóst að ófullnægjandi laga- og reglumgjörð gagnvart Innheimtustofnun hefur leitt til þess að skortur hefur verið á skýrri yfirstjórn og eftirliti gagnvart stofnuninni. Starfsumgjörð Innheimtustofnunar hefur verið með þeim hætti að hvorki formlega skilgreindir eigendur stofnunarinnar né stofnunin sjálf hafa talið það hlutverk sitt að hafa frumkvæði að nauðsynlegum úrbótum í starfsemi.

Meiri hlutinn lítur svo á að tilkoma Innheimtustofnunar hafi verið skref til bóta við innheimtu meðlaga. Nú þegar meira en fimmtíu ár eru síðan hún tók til starfa er þó komið að þáttaskilum. Málefni Innheimtustofnunar hafa verið til umfjöllunar í samskiptum ríkis og sveitarfélaga á undanförunum árum. Ýmsar tillögur hafa komið fram um flutning verkefna stofnunarinnar til ríkisins en þeim ekki hrint af stað af ýmsum ástæðum. Nú virðist mega merkja hreyfingu á málinu. Innviðaráðherra hefur boðað frumvarp til laga þess efnis að verkefni Innheimtustofnunar verði flutt til ríkisins. Gert er ráð fyrir að verkefniin færast til embættis sýslumannsins á Norðurlandi vestra sem er einn af innheimtumönnum ríkissjóðs, sbr. 1. gr. reglugerðar nr. 241/2020. Aðsetur starfsfólks verður áfram á höfuðborgarsvæðinu og Ísafirði. Meiri hlutinn lýsir ánægju sinni með fyrirætlun ráðherra og hvetur hann til að fylgja málinu vel eftir og gæta þess að sú reynsla og þekking sem starfsfólk Innheimtustofnunar hefur byggt upp glattist ekki.

Meðhöndlun óinnheimtra krafna.

Óinnheimtar meðlagskröfur eru eignfærðar í ársreikningi Innheimtustofnunar sveitarfélaga. Árlega bætast við þær kröfur sem ekki innheimtast innan ársins. Í árslok 2021 stóð bókfært virði kröfufafnsins í 16,3 milljörðum kr. Í skýrslunni kemur fram að ítarleg greining á samsetningu kröfufafnsins liggja ekki fyrir. Virði þess er ekki ljóst og Ríkisendurskoðun metur það svo að það sé miklum erfiðleikum háð að greina verðmæti þess með fullnægjandi

hætti. Fyrir nefndinni komu fram sjónarmið um að virði kröfufafnsins gæti verið langtum lægra en 16,3 milljarðar kr. og jafnvel að það væri næstum ekkert.

Meiri hlutinn tekur undir með Ríkisendurskoðun um að rétt sé að kröfufafnið verði flutt í heild sinni til ríkisins með samkomulagi við eigendur Innheimtustofnunar. Í samkomulaginu verði kveðið á um að sá aðili sem taki við því meti innheimtanleika og þannig verðmæti þeirra krafna sem liggja í kröfufafninu. Fyrir nefndinni kom fram að mikilvægt væri að óvissa um verðmæti kröfufafnsins verði ekki til þess að tefja flutning verkefnisins frá sveitarfélögum til ríkisins og tekur meiri hlutinn undir það sjónarmið.

Greining á tæknilegri högun.

Í skýrslunni er gerð grein fyrir upplýsingakerfi Innheimtustofnunar sveitarfélaga og vísast að öðru leyti til þeirrar umfjöllunar. Í dag byggist meginupplýsingakerfið hvort tveggja á eldri og nýrri einingum og stendur það frammi fyrir ýmsum áskorunum og veikleikum. Þrátt fyrir það dugar innheimtakerfið í öllum meginatriðum og hægt er að nýta það áfram með viðhaldi og lágmarksþróun þangað til ákvarðanir verða teknar um framtíðarfyrirkomulag innheimtunnar.

Að mati meiri hlutans er brýnt að ráðist verði fljótt í nauðsynlegar uppfærslur, úrbætur og breytingar. Í athugasemdum með drögum að frumvarpi til laga sem mælir fyrir um verkefnaflutninginn til ríkisins kemur fram að innheimtakerfi stofnunarinnar verði fyrst um sinn óbreytt. Vegna samlegðar við verkefni innheimtumiðstöðvar sýslumannsins á Norðurlandi vestra er reiknað með endurskoðun á ferlum og innheimtakerfi, enda séu embætti sýslumanna með öflugt starfs- og upplýsingakerfi sem getur nýst til að bæta skilvirkni innheimtu og ná fram hagræðingu í rekstrarkostnaði.

Endurskoðun á mælikvörðum og mati á árangri.

Innheimtustofnun sveitarfélaga hefur á að skipa starfsfólki með langan starfsaldur. Reynsla og þekking þess er kjarni í starfsemi stofnunarinnar. Þessi kjarni hvílir þó á veikum stöðum. Engir skráðir verkferlar eru til og eiginlegt gæðastjórnunarkerfi er ekki fyrir hendi. Þekking á ferlum hefur gengið manna á milli með almennri starfsþjálfun þar sem reyndara starfsfólk þjálfar hið nýja. Fáar leiðbeiningar eru til en einstaka starfsfólk hefur búið til skýringar um verkferla eða vinnulýsingar til eigin nota. Þessi skortur á skjalfestingu verkferla á bæði við um starfsemi Innheimtustofnunar almennt en einnig innheimtuferlið sjálft. Þá hefur innra eftirlit ekki verið viðhaft hjá stofnuninni.

Umboðsmaður Alþingis hefur fundið að málsmeðferð Innheimtustofnunar. Hefur hann beint því til stofnunarinnar að setja tiltekin atriði í skýrari búning og farveg auk þess sem hann hefur þurft að minna á vandaða stjórnarsýsluhætti að því er varðar upplýsingagjöf og samskipti við meðlagsgreiðendur. Umboðsmaður Alþingis vakti athygli innanríkisráðherra, sem þá fór með málefni stofnunarinnar, á þessari stöðu. Innheimtustofnun greip til ýmissa ráðstafana en ekki var um að ræða uppfærslu á formlegum verklagsreglum eða vinnuleiðbeiningum þar sem þau skjöl voru og eru ekki enn til staðar. Innanríkisráðuneytið boðaði að á haustmánuðum 2015 myndi það hefja endurskoðun laga nr. 54/1971 og reglugerðar nr. 491/1996 og hafa til hliðsjónar ábendingar umboðsmanns Alþingis við þá endurskoðun. Við athugun Ríkisendurskoðunar kom í ljós að ekkert hafi orðið úr þeirri vinnu. Nefndin beinir því til innviðaráðuneytis að hafa ábendingar umboðsmanns Alþingis til hliðsjónar við flutning verkefnisins til embættis sýslumannsins á Norðurlandi vestra.

Að mati Ríkisendurskoðunar hefur Innheimtustofnun staðið í stað hvað varðar ýmsa þróun. Að mati Ríkisendurskoðunar er ástæðan fyrst og fremst skortur á eigandaábyrgð og yfir-

stjórnun og eftirliti. Í skýrslunni kemur fram að Ríkisendurskoðun telji skort á skriflegum verkferlum og kerfisbundinni vöktun með gæðastjórnunarkerfi eða viðeigandi innra eftirliti á mælisverðan. Meiri hlutinn tekur undir með sjónarmiðum Ríkisendurskoðunar. Að mati meiri hlutans mun flutningur verkefnisins og ábyrgð á innheimtu til ríkisins gefa tækifæri til að hefja undirbúning að mótun heildstæðrar löggjafar um innheimtu meðlaga og annarra framfærsluframlaga til framtíðar. Leggur meiri hlutinn ríka áherslu á að flutningur verkefnisins takist vel til.

Alþingi, 15. mars 2023.

Þórunn Sveinbjarnardóttir, form., frsm.

Steinunn Þóra Árnadóttir.

Sigmar Guðmundsson.

Ásthildur Lóa Þórsdóttir.

Berglind Harpa Svavarsdóttir.

Halla Signý Kristjánsdóttir.

Lilja Rannveig Sigurgeirsdóttir.

Þórhildur Sunna Ævarsdóttir.