

## Greinargerð verkefnisstjórnar um endurskoðun á skipulagi og rekstri Innheimtustofnunar sveitarfélaga og flutningi starfseminnar til ríkisins

### Forsaga

Hlutverk Innheimtustofnunar sveitarfélaga er að innheimta hjá meðlagsskyldum foreldrum meðlög og sérstök framlög samkvæmt barnalögum sem Tryggingastofnun ríkisins hefur greitt forráðamönnum barna þeirra. Samkvæmt 1. gr. laga nr. 54/1971 um Innheimtustofnun sveitarfélaga er stofnunin sameign allra sveitarfélaga landsins.

Meðlagsinnheimta var upphaflega hjá einstaka sveitarfélögum, hverju í sínu umdæmi. Vegna þess hve illa gekk að innheimta meðlög með þeim hætti var ákvörðun tekin um að setja á fót sérstaka stofnun, Innheimtustofnun sveitarfélaga og sameina þannig alla meðlagsinnheimtu sveitarfélaga á einum stað. Með því átti að bæta innheimtuárangur og stuðla að betra jafnræði og samræmi í innheimtunni.

Samband íslenskra sveitarfélaga og ríkið hafa um langt árabil átt í viðræðum um tilfærslu verkefna stofnunarinnar frá sveitarfélögum yfir til ríkisins. Nokkrar tilraunir hafa verið gerðar til þess frá árinu 2002 en viðræður um tilfærsluna hafa hingað til strandað af ýmsum ástæðum. Ekki er ástæða til að rekja fyrri tilraunir ítarlega heldur er lögð áhersla á að horfa fram á veg og á þá vinnu sem farið hefur fram árin 2021 og 2022.

Þann 19. janúar 2021 var undirrituð viljayfirlýsing milli sveitarfélaga og ríkis (samgöngu- og sveitarstjórnar-ráðuneytis, félagsmálaráðuneytis og Sambands íslenskra sveitarfélaga) um tilfærslu á verkefnum Innheimtustofnunar sveitarfélaga frá sveitarfélögum til ríkisins og viðauki við hana þann 26. mars 2021.

Verkefnisstjórn var skipuð þann 11. júní 2021 með fulltrúum samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytis, félagsmálaráðuneytis og Sambands íslenskra sveitarfélaga sem vann að því að kanna fýsileika tilfærslu verkefna Innheimtustofnunar sveitarfélaga frá sveitarfélögum til ríkis. Í verkefnisáætlun sem hópurinn vann eftir var sett það markmið að einfalda skyldi verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga og tryggja góða nýtingu fjármuna hins opinbera með því að kanna fýsileika á tilfærslu verkefna Innheimtustofnunar sveitarfélaga frá sveitarfélögum til ríkisins í samræmi við framangreinda viljayfirlýsingu.

Eitt af verkefnum verkefnisstjórnarinnar var að óska liðsinnis Ríkisendurskoðunar um framkvæmd úttektar á verkefnum stofnunarinnar. Eftir að ný stjórn stofnunarinnar var skipuð í desember 2021 var verkefni Ríkisendurskoðunar útvíkkað og óskað eftir að stofnefnahagur Innheimtustofnunar sveitarfélaga yrði greindur og að lögð yrði fram tillaga um fjárhagslegt uppgjör milli sveitarfélaga og ríkis við yfirfærslu verkefnisins. Skipunartími fyrri verkefnisstjórnar rann formlega út 31. desember 2021 en hún skilaði stöðuskýrslu 20. janúar 2022, sjá fylgiskjal 1.

Niðurstaða þeirrar verkefnisstjórnar var sú að engin haldbær rök væru fyrir því að innheimta meðlaga væri á höndum stofnunar í eigu sveitarfélaga. Samkvæmt lögum geta foreldrar fengið milligöngu ríkisins til greiðslu meðlags barns, við það myndast krafa ríkisins á meðlagsgreiðanda og var það mat verkefnisstjórnarinnar að það stæði ríkinu næst að innheimta sínar kröfur.

Þann 25. mars 2022 skipaði innviðaráðherra nýja verkefnisstjórn um áframhaldandi undirbúning á flutningi Innheimtustofnunar sveitarfélaga frá sveitarfélögum til ríkisins, sem í sitja tveir fulltrúar innviðaráðuneytisins, einn fulltrúi Sambands íslenskra sveitarfélaga og einn fulltrúi Innheimtu-stofnunar sveitarfélaga.

**Úr viljayfirlýsingu og viðauka:**

Markmið tilfærslunnar eru að

- einfalda verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga og tryggja að eitt stjórnsýslustig beri ábyrgð á framkvæmd tengdra verkefna,
- bæta samhæfingu og draga úr skörun ábyrgðarsviða stjórnsýslustiga,
- bæta innheimtuárangur, m.a. með því að nýta alþjóðlega samninga sem styðja við slíkt,
- tryggja réttarstöðu meðlagsgreiðenda,
- tryggja góða nýtingu fjármuna hins opinbera,
- og styrkja starfsemina á Ísafirði, sbr. m.a. áherslur byggðaáætlunar um fjölgun starfa á landsbyggðinni.

Við framkvæmd verkefnisins verði lögð áhersla á

- náíð samráð við þá aðila sem tilfærslan varðar, þ.e. sveitarfélög, veitendur þjónustu, starfsfólk og hagsmunasamtök,
- að fylgt verði leiðbeiningum Ríkisendurskoðunar sem eiga við um stjórnkerfisbreytingar sem þessar og leitast við að vanda undirbúning og framkvæmd í hvívetna,
- og að ekki verði rof á starfsemi við breytingu og að markmið um aukin gæði og skilvirkni í innheimtu náí fram að ganga.

**Úttekt Ríkisendurskoðunar**

Ríkisendurskoðun var samkvæmt samningi við samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið, dags. 16. september 2021, falið að hefja úttekt á verkefnum Innheimtustofnunar sveitarfélaga vegna fyrirhugaðrar tilfærslu þeirra til ríkisins. Úttekt Ríkisendurskoðunar beinist annars vegar að því að greina núverandi skipulag, rekstur og kostnað við verkefni Innheimtustofnunar sveitarfélaga, með hvaða hætti verkefnum stofnunarinnar verði best komið fyrir hjá ríkinu og mat á stofnefnahag.

Drög að skýrslu Ríkisendurskoðunar hafa verið send verkefnisstjórn til umsagnar. Í drögunum kemur fram að Ríkisendurskoðun leggur til að verkefni Innheimtustofnunar sveitarfélaga verði flutt til ríkisins og að í ljósi eðli verkefna stofnunarinnar telur Ríkisendurskoðun að mestu samlegðaráhrifin náist með því að fela þau einum eða eftir atvikum fleiri innheimtumönnum ríkissjóðs.

**Tillögur verkefnisstjórnar um móttökuaðila hjá ríki**

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar er lagt til að verkefni Innheimtustofnunar sveitarfélaga flytjist til innheimtumanna ríkissjóðs.

**Tillögur Ríkisendurskoðunar**

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 verkefnunum liggja fyrir sem fyrst til að unnt sé að hefja yfirfærslu án tafar.

Í skýrslunni kemur jafnframt fram að almennir hagræðingarmöguleikar eru fjölpættir og byggjast meðal annars á umbótum ýmissa þátta, þar með talið í lagaumhverfi, ferlum, formfestu þeirra og innra eftirliti, upplýsingatækni- og stjórnunarkerfum stofnunarinnar.

Fyrri verkefnisstjórn fundaði með ýmsum hagaðilum og vann frumathugun á því hvar innan innheimtukerfa ríkisins verkefnum stofnunarinnar væri best fyrir komið (sjá nánar í fylgiskjali 1). Verkefnisstjórnin tekur undir tillögu Ríkisendurskoðunar og telur innheimtumenn ríkissjóðs heppilega móttökuaðila verkefnisins.

Fyrir liggur að dómsmálaráðuneytið hefur lýst yfir miklum vilja til að taka yfir verkefnið, en sýslumenn eru hluti af innheimtumönnum ríkissjóðs, sbr. 1. gr. reglugerðar nr. 241/2020, sbr. 3. gr. laga um innheimtu opinberra gjalda, nr. 150/2019. Sýslumenn hafa meðal annars aðstöðu á höfuðborgarsvæðinu og á Ísafirði og þá sinnir Innheimtumiðstöðin á Blönduósi undir hatti sýslumannsins á Norðurlandi vestra innheimtu ýmissa sérstakra gjaldflokka á landsvísu, til viðbótar

verkefnum innheimtumans ríkissjóðs innan umdæmis síns, m.a. innheimtu sekta og sakarkostnaðar og einnig ofgreiddra bóta Tryggingastofnunar og Vinnumálastofnunar. Sýslumaður er því nú þegar í samskiptum við Tryggingastofnun ríkisins vegna innheimtu fyrir stofnunina og til staðar eru verkferlar vegna þeirra samskipta. Með tilfærslu verkefnisins til sýslumanns skapast einnig tækifæri til að styrkja verulega erlenda innheimtu, meðal annars á meðlagskröfum, kröfum Tryggingastofnunar ríkisins og kröfum vegna sekta og sakarkostnaðar, vegna þeirra samlegðaráhrifa sem skapast með tilfærslunni. Auk þess einfaldar tilfærslan innleiðingu Haag samnings um viðurkenningu og fullnustu meðlagsákvarðana sem gerður er á vegum Haag stofnunarinnar um alþjóðlegan einkamálarétt, en dómsmálaráðuneytið er tilnefndur tengiliður Íslands við stofnunina. Með innleiðingu samningsins öðlast Ísland aðgang að regluverki aðildarríkja samningsins og væri því auðveldara að fullnusta meðlagsákvarðanir erlendis. Rétt er að nefna að fjárhæð skulda einstaklinga sem eru búsettir erlendis við Innheimtustofnun eru að minnsta kosti 5 milljarðar kr.

Því leggur verkefnisstjórnin til að hafið verði samtal við dómsmálaráðuneytið um flutning verkefnisins. Verkefnisstjórnin bendir einnig á að með því að færa innheimtu meðlaga til dómsmálaráðuneytisins, gæti komið til skoðunar hvort að það myndi einfalda verklag enn frekar að færa á sömu hendi meðlagsákvarðanir, útgreiðslu og innheimtu meðlaga undir yfirstjórn sama ráðuneytis (DMR) í stað þriggja (IRN, FEL, DMR) þannig að ábyrgð málaflokksins í heild væri hjá dómsmálaráðuneytinu. Slík tilfærsla þarfnast hins vegar frekari greiningar.

Verkefnisstjórnin áréttar að horfa ber til ýmissa sjónarmiða við tilfærslu verkefna Innheimtustofnunar sveitarfélaga; til að mynda, til réttinda þeirra starfsmanna sem nú vinna hjá stofnuninni, byggðasjónarmiða og mannréttinda og þess hvernig staðið verður að staðsetningu starfa eftir flutninginn. Huga þarf að því að eiga náð samráð við stjórnendur, starfsmenn stofnunarinnar og stjórn hennar við undirbúning yfifærslunnar.

Að mati verkefnisstjórnarinnar er mikilvægt að tryggja áfram starfsemi stofnunarinnar á Ísafirði og á höfuðborgarsvæðinu vegna þeirrar sérfræðiþekkingar sem orðið hefur til hjá starfsfólki á báðum starfsstöðvum. Það fyrirkomulag hefur reynst vel og mikilvægt er að halda í þá staðgóðu þekkingu sem starfsfólk Innheimtustofnar hefur á verkefnum. Starfsemin á Ísafirði er meðal annars mikilvæg í byggðalegu tilliti en jafnframt þarf að gæta að starfsemi stofnunarinnar í Reykjavík sem þjónustar stóran hóp viðskiptavina á höfuðborgarsvæðinu.

## Yfifærslu- og verkefnaáætlun

Ríkisendurskoðun leggur til að yfifærsla verkefnisins til ríkisins verði framkvæmd sem fyrst með lagabreytingu. Útbúa þarf verkefnaáætlun til 8-12 mánaða til að undirbúa yfifærsluna og enn fremur skilgreina þau skref sem stíga þarf eftir yfirtöku.

### Úr skýrslu Ríkisendurskoðunar

Að mati Ríkisendurskoðunar er mikilvægt að vinna hefjist nú þegar að áætlun um yfifærslu 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 yfifærslunnar taki eins skamman tíma og kostur er.

Jafnframt er áréttað að mjög mikilvægt sé að ekki verði rof á starfseminni á tímabili yfifærslunnar og alger samfella starfseminnar verði tryggð.

Leggur verkefnisstjórn til að samtal við dómsmálaráðuneytið um yfifærslu verkefnisins taki mið af framangreindum sjónarmiðum. Jafnframt leggur verkefnisstjórn til að horft verði til eftirfarandi atriða sem fram koma í skýrslu Ríkisendurskoðunar sem móta þarf í yfifærslu- og verkefnisáætlun:



### Innheimtukerfi meðlaga

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar segir að huga verði sérstaklega að ákvörðunum er varða framtíð upplýsingakerfa með það að markmiði að ná meiri hagræðingu og hagkvæmni í rekstri. Mat á virði núverandi hugbúnaðar í efnahagsreikningi stofnunarinnar 2021 er um 52 m.kr. og árlegur rekstar- og þróunarkostnaður hefur verið á bilinu 21-29 m.kr. Reikna má með nokkurri aukningu á kostnaði tímabundið. Sú leið sem lögð er til í skýrslunni er meðal annars að aðlaga upplýsingakerfi að fyrirliggjandi kerfi móttökuaðila en þá er líklegast að samkeyrsla á núverandi kerfi yrði nauðsynleg uns aðlögun á móttökukerfi, flutningi gagna og prófunum yrði lokið.

#### Úr skýrslu Ríkisendurskoðunar

Umtalsverðir hagræðingarmöguleikar felast í flutningi verkefna Innheimtu-stofnunar 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.

### Fjárhagslegt uppgjör milli ríkis og sveitarfélaga

Ljóst er að fram þarf að fara fjárhagslegt uppgjör sveitarfélaga og ríkisins vegna flutningsins. Ákvarða þarf viðbótarfjármögnun dómsmálaráðuneytisins vegna verkefnisins og endurskoða framlag ríkisins til Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga. Í skýrslu Ríkisendurskoðunar er ekki að finna beina tillögu að uppgjöri milli ríkis og sveitarfélaga enda getur slík tillögugerð verið vandasöm með tilliti til þess sem kemur fram í skýrslunni um fjárhag og uppgjör stofnunarinnar. Hins vegar leggur Ríkisendurskoðun til að móttökuaðila verði falið að meta núverandi kröfufafni og að því loknu fari uppgjör fram.

Með vísan til framangreinds leggur verkefnisstjórnin til að samtal milli ríkisins og Sambands íslenskra sveitarfélaga um fjárhagslegt uppgjör hefjist nú þegar.

### Starfsmannamál

Ríkisendurskoðun fjallar um það í niðurstöðukafla skýrslu sinnar að viðeigandi mannauður sé nauðsynlegur til þess að starfsemi Innheimtustofnunar sveitarfélaga gangi sem best fyrir sig.

Ljóst er að mati Ríkisendurskoðunar að mikil verðmæti felist í starfsfólki stofnunarinnar. Verkefnisstjórnin er sammála því mati og telur mikilvægt að tryggja starfsöryggi og réttindi starfsfólks Innheimtustofnunar sveitarfélaga við yfirfærslu verkefnisins til ríkisins. Þannig sé hægt að halda í mannauð stofnunarinnar og stuðla að árangursríkri og faglegri yfirfærslu. Í því skyni hefur m.a. komið

fram hjá innviðaráðuneytinu að gert sé ráð fyrir að allt starfsfólk, sem þess óskar, haldi störfum í sínu bæjarfélagi og að kjör þeirra verði ekki lakari en nú er.

Með vísan til framangreinds leggur verkefnisstjórn til að starfseminni verði haldið í því sem næst óbreyttri mynd á undirbúningstímabili vegna yfirfærslunnar. Það leiðir til minna uppbrots á starfseminni og minni röskunar hjá starfsfólki sem myndi stuðla að því að undirbúningur og framkvæmd yfirfærslunnar gangi sem best fyrir sig. Það liggur fyrir að mikil vinna er framundan við að samþætta núverandi starfsemi við starfsemi móttökuaðila, verkferla, tölvukerfi og starfsemi almennt og mikilvægt sé að því verkefni sé gefin hæfilegur tími.

Við framkvæmd yfirfærslu er að öðru leyti vísað til tillagna í skýrslu Ríkisendurskoðunar í fjórum liðum bls. 11, sjá fylgiskjal 2.

### Niðurstaða verkefnisstjórnar

Verkefnisstjórnin tekur undir það sem fram kemur í skýrslu Ríkisendurskoðunar um að yfirstjórnunar- og eftirlitshlutverk gagnvart verkefnum Innheimtustofnunar sveitarfélaga hafi verið óskýrt. Brýnt er að yfirfærsla verkefna Innheimtustofnunar til ríkisins gangi sem hraðast fyrir sig til að tilhlýðilegu eftirliti verði komið á með starfseminni sem fyrst og að samhliða verði hugað að nauðsynlegum breytingum á lögum, reglum og stjórnáætlunum til að styrkja innheimtu meðlaga í takt við framþróun hins opinbera.

Eftirfarandi eru samanteknar tillögur verkefnisstjórnarinnar en nánari rökstuðning er að finna í meginmáli greinargerðarinnar sem og skýrslu Ríkisendurskoðunar:

1. Ábyrgð á innheimtu meðlaga verði færð frá sveitarfélögum til ríkis.
2. Teknar verði upp viðræður við dómsmálaráðuneytið um að sýslumaður sem innheimtumenn ríkissjóðs taki við verkefninu og horft verði til Innheimtumiðstöðvarinnar á Blönduósi í þeim efnum.
3. Staðinn verði vörður um starfsemi Innheimtustofnunar sveitarfélaga bæði á Ísafirði og á höfuðborgarsvæðinu.
4. Þegar verði ráðist í lagalega yfirfærslu verkefnisins, ábyrgð færð frá sveitarfélögum til ríkis, en jafnframt verði útbúin verkefnaáætlun til 8-12 mánaða til að undirbúa yfirfærsluna.
5. Samtal milli ríkis og sveitarfélaga um fjárhagslegt uppgjör hefjist nú þegar.
6. Staðin verði vörður um starfsöryggi og réttindi starfsfólks.

Verkefnisstjórn Innheimtustofnunar sveitarfélaga:

Hanna Dóra Hólm Másdóttir, formaður, fulltrúi innviðaráðuneytisins

Björn Ingi Óskarsson, fulltrúi innviðaráðuneytisins

Guðmundur Þór Bjarnason, fulltrúi starfsmanna Innheimtustofnunar sveitarfélaga

Valgerður Rún Benediktsdóttir, fulltrúi Sambands íslenskra sveitarfélaga