

Innviðaráðuneytið

Minnisblað

Viðtakandi: Umhverfis- og samgöngunefnd
Sendandi: Innviðaráðuneytið
Dagsetning: 03.05.2023
Málsnúmer: IRN22060137
Bréfalykill: 4.1

Efni: Frumvarp um breytingar á lögum um Innheimtustofnun sveitarfélaga (flutningur á verkefnum IS til ríkisins) - 153. löggjafarþing

Þann 2. maí sl. barst innviðaráðuneytinu beiðni umhverfis- og samgöngunefndar, á grundvelli 51. gr. þingskaparlaga, nr. 55/1991, um minnisblað þar sem fjallað væri um fjárhagslega skiptingu ríkis og sveitarfélaga vegna flutnings verkefna Innheimtustofnunar sveitarfélaga til innheimtumanns ríkissjóðs, en fyrir liggur að ekki er samstaða á milli ríkis og sveitarfélaga um áhrifamat frumvarpsins.

Almennt um rekstrarfyrirkomulag Innheimtustofnunar sveitarfélaga

Eins og fram kemur í greinargerð frumvarpsins stendur Jöfnunarsjóður sveitarfélaga straum af kostnaði vegna reksturs og skuldbindinga Innheimtustofnunar, sbr. 4. gr. laga um Innheimtustofnun sveitarfélaga og d-liðar 1. mgr. 10. gr. laga um tekjustofna sveitarfélaga, nr. 4/1995. Er þar fyrst og fremst um að ræða greiðslur vegna meðlaga sem Tryggingastofnun ríkisins hefur greitt til meðlagshafa, sbr. 42. gr. laga um almannatryggingar nr. 100/2007, en ekki hefur tekist að innheimta hjá meðlagsskyldum aðilum. Þá stendur Jöfnunarsjóður straum af rekstrarkostnaði stofnunarinnar að frádregnum rekstrartekjum hennar sem hafa að mestu leyti verið í formi dráttarvaxta vegna vanskila meðlagsgreiðenda.

Tekjur Jöfnunarsjóðs sem standa undir greiðslu sjóðsins til Innheimtustofnunar eru m.a. ákvarðaðar í a-lið 8. gr. laga um tekjustofna sveitarfélaga en þar kemur að framlag ríkissjóðs í sjóðinn sé 2,111% af innheimtum skatttekjum og tryggingagjöldum. Framlag ríkisins í Jöfnunarsjóð stendur einnig undir öðrum bundnum og sérstökum framlögum sjóðsins og almennum jöfnunarframlögum hans. Jöfnunarsjóður er gegnumstreymissjóður og ræðst því endanleg fjárhæð framlaga sjóðsins til sveitarfélaga m.a. af innheimtuhlutfalli Innheimtustofnunar og rekstrarkostnaði hennar. Sveiflur í innheimtuhlutfalli meðlaga hafa þannig bein áhrif á tekjur sveitarfélaga ár hvert.

Sjónarmið vegna lækkunar framlags ríkissjóðs

Eins og fram kemur í áhrifamatskafla frumvarpsins er farin sú leið til að mæta átælaðri útgjaldabreytingu ríkissjóðs vegna verkefnaflutningsins að lækka framlag ríkissjóðs í Jöfnunarsjóð til að tryggja að ekki verði verulegar breytingar á tekjum eða útgjöldum ríkis eða sveitarfélaga vegna verkefnaflutningsins. Hins vegar er ljóst að erfitt er að ákvarða nákvæma útgjaldabreytingu ríkisins vegna tilfærslunnar og koma ýmis sjónarmið til greina við það mat. Þau sjónarmið sem koma helst til skoðunar eru eftirfarandi:

- Framlög Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga til Innheimtustofnunar undanfarin ár.
- Áætlaður rekstrarkostnaður innheimtumanns næstu árin og möguleikar til hagræðingar.
- Áætlað innheimtuhlutfall meðlagsgreiðslna og möguleikar ríkisins til að hafa áhrif á innheimtuna, svo sem með ákvörðun barnabóta og aukinna heimilda til skuldajöfnunar.
- Áhætta á sveiflum í innheimtuhlutfalli.
- Yfirtaka ríkisins á helstu eignum stofnunarinnar. Sátt er um að ríkið taki við helstu eignum

stofnunarinnar sem nauðsynlegar eru til að annast verkefnið, þ.m.t. fasteign í eigu stofnunarinnar, upplýsinga- og innheimtakerfi hennar og ógreiddar meðlagskröfur. Ríkið tekur jafnframt við lífeyrisskuldbindingum Innheimtustofnunar.

Fjárhagsleg skipting skv. frumvarpinu

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir því að fyrst og fremst verði horft til framlaga Jöfnunarsjóðs til Innheimtustofnunar sl. ár við mat á þeirri fjárhæð sem dregin verður frá ríkisframlagi í Jöfnunarsjóð ár hvert, þar sem framlögin gefa bestu vísbendinguna um áhrif flutningsins á ríkissjóð.

Framlög Jöfnunarsjóðs til Innheimtustofnunar undanfarin ár

Við greiningu á framlögum Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga til Innheimtustofnunar sl. ár var horft til meðaltals á greiðslum sjóðsins á ákveðnum tímabilum miðað við verðlag ársins 2023. Þau tímabil sem komu til skoðunar voru eftirfarandi:

- 2007–2021, var meðaltalið 960 millj. kr. á ári.
- 2012–2021, var meðaltalið 779 millj. kr. á ári.
- 2016–2021, var meðaltalið 585 millj. kr. á ári.

Ljóst er að skiptar skoðanir eru um til hvaða tímabils eigi að líta. Um er að ræða verkefni sem ríkið mun taka að sér til frambúðar og að því leyti er eðlilegt að tekið verði til greina lengra tímabil til að fanga áhrif hagsveiflna á innheimtu meðalaga. Fjármálaráðuneytið benti t.d. á, þrátt fyrir að það hygðist ekki veita sérstaka umsögn um kostnaðarmat frumvarpsins, að lækkun framlags í Jöfnunarsjóð sveitarfélaga hefði átt að vera nær 800 millj.kr. m.v. tiltekna forsendur, sem er meðaltal tímabilanna 2007-2021 og 2016-2021.

Hins vegar standa einnig rök til þess að horfa eigi til skemmra tímabils sem er nær í tíma vegna þeirra samfélagsbreytinga sem hafa átt sér stað á undanförunum árum þar sem börn búa í auknum mæli á heimilum beggja foreldra til jafns og meðlagsgreiðslur falla þá í mörgum tilvikum niður. Eigi því frekar að líta til tímabilsins 2016-2021 eins og fram kemur í umsögn Sambands íslenskra sveitarfélaga um áhrifamat frumvarpsins.

Þar sem ljóst þykir að ekki muni nást sátt um það tímabil sem horfa á til, telur innviðaráðuneytið rétt að fara millivegin og horfa til *tímabilsins 2012-2021*.

Rekstrarkostnaður innheimtumanns

Einnig kom til skoðunar að hversu miklu leyti ætti að horfa til áætlaðs rekstrarkostnaðar innheimtumanns eftir að hann hefur tekið við verkefninu. Eins og rakið er í frumvarpinu voru rekstrargjöld Innheimtustofnunar sveitarfélaga 378,6 millj. kr. árið 2021 skv. skýrslu Ríkisendurskoðunar og skv. fyrirliggjandi mati frá nóvember 2022 á kostnaði sýslumanns við innheimtuna er gert ráð fyrir að varanlegur rekstrarkostnaður verði í kringum 300 millj. kr. Jafnframt standa til þess vonir að enn frekar megi hagræða til í rekstri verkefnisins.

Í áhrifamati frumvarpsins er lagt til að tekið verði að einhverju leyti til greina það sjónarmið að fyrirsjáanlegt sé að rekstrarkostnaður ríkisins við innheimtu meðlaga verði lægri en hefur verið hjá sveitarfélögum. Leggur innviðaráðuneytið því til að horft verði til fjárhæðarinnar 750 millj. kr. í stað 779 millj. kr. sem er meðaltal framlaga Jöfnunarsjóðs til Innheimtustofnunar á árunum 2012-2021.

Möguleikar ríkisins til að hafa áhrif á innheimtu

Það liggur einnig fyrir að ríkið mun hafa tækifæri til að hafa áhrif á innheimtu meðlaga til framtíðar, m.a. með ákvörðunum um hækkun barnabóta, auknar skuldajöfnunarheimildir o.fl.

Álitaefni er hins vegar hvort og að hversu miklu leyti eigi að horfa til slíkra sjónarmiða við mat á lækkun framlagsins. Bent hefur verið á að það verði í höndum ríkisins að ákvarða hvernig innheimtu meðlaga verður háttáð til framtíðar og því beri eingöngu að taka mið af kostnaði sveitarfélaga hingað til vegna reksturs Innheimtustofnunar.

Þá er ómögulegt að áætla hvernig innheimtu meðlaga verður háttáð í framtíðinni. Til að mynda gætu ákvarðanir stjórnvalda seinna meir falið í sér lægri innheimtuhlutfall á meðlagskröfum, t.d. vegna aukinna niðurfellingarheimilda, og óeðlilegt væri ef sveitarfélög bæru hallann af því við fjárhagslegt uppgjör vegna tilfærslunnar. Er því lagt til að ekki verði horft með neinum hætti til möguleika ríkisins á að hafa áhrif á innheimtu meðlaga vegna fjárhagslegrar skiptingar ríkis og sveitarfélaga.

Yfirtaka ríkisins á eignum Innheimtustofnunar

Í umsögn Sambands íslenskra sveitarfélaga er einnig bent á að við flutninginn fái ríkið eignir stofnunarinnar sem nauðsynlegar eru vegna framkvæmd verkefnisins og að það styrki rökstuðning sambandsins fyrir því að sú fjárhæð sem lögð er til í frumvarpinu sé of há. Á móti má líta til þess að ábyrgð á sveiflum í innheimtuhlutfalli á meðlagsgreiðslum færist nú frá sveitarfélögum yfir á ríkissjóð. Ávinningur sveitarfélaga verður því einnig töluverður vegna tilfærslunnar. Þar sem erfitt er að meta ávinning ríkisins og sveitarfélaga vegna framangreindra atriða er lagt til að þau verði ekki lögð til grundvallar við fjárhagslega skiptingu aðila vegna tilfærslunnar.

Afstaða innviðaráðuneytisins

Varðandi aðrar tillögur sambandsins þá leggst ráðuneytið alfarið gegn því að hafa endurskoðunarákvæði í frumvarpinu sem kveður á um að horfa beri til rauntalna eftir ákveðinn árafjölda. Eins og fram kemur í umsögn sambandsins kallar það á nákvæma kostnaðargreiningu og sértækar bókuarreglur á tímabilinu. Að mati ráðuneytisins myndi það auka verulega flækjustigið á tilfærslunni og mögulega valda því ekki takist að ná þeim samlegðaráhrifum sem stefnt er að með flutningi verkefnisins til sýslumanns næstu árin.

Með vísan til þeirra sjónarmiða sem hér hafa verið rakin telur innviðaráðuneytið að eðlilegast sé að miða við fjárhæðina 750 millj. kr. við ákvörðun á lækkun á framlagi ríkisins til Jöfnunarsjóðs. Er því lagt til að framlag ríkisins skv. a-lið 8. gr. laga um tekjustofna sveitarfélaga lækki úr 2,111% af innheimtum skatttekjum ríkissjóðs og tryggingargjöldum í 2,036%, en lækkunin nemur 750 millj. kr. miðað við fjárlög 2023.