



INNHEIMTA OPINBERRA GJALDA

MARS 2011

EFNISYFIRLIT

NIÐURSTÖÐUR OG ÁBENDINGAR.....	3
VIÐBRÖGÐ VIÐ ÁBENDINGUM	6
1 INNGANGUR.....	7
2 STARFSUMHVERFI INNHEIMTUNNAR	8
2.1 ALMENNT UM INNHEIMTU OPINBERRA GJALDA.....	8
2.2 HLUTVERK FJÁRMÁLARÁÐUNEYTISINS	8
2.3 HLUTVERK TOLLSTJÓRA	10
2.4 SÝSLUMENN SEM INNHEIMTUMENN RÍKISSJÓÐS.....	12
2.5 TEKJU- OG BÓKHALDSKERFI RÍKISINS (TBR)	13
3 INNHEIMTUÚRRÆÐI OG STAÐA INNHEIMTUNNAR.....	15
3.1 STAÐA INNHEIMTUNNAR	15
3.2 INNHEIMTUFERILLINN	15
3.3 INNHEIMTUÚRRÆÐI	17
4 VANDAMÁL OG LEIÐIR TIL ÚRBÓTA.....	20
4.1 UMFANG ÁÆTLANA	20
4.2 REGLUR UM AFSKRÁNINGU FÉLAGA.....	21
4.3 GERVIVERKTAKA	21
4.4 INNLEIÐING ÁHÆTTUSTJÓRNUNAR.....	22
4.5 BREYTT SKIPULAG INNHEIMTUMÁLA.....	23
4.6 MENNTUN STARFSFÓLKS INNHEIMTUEMBÆTTA	25
4.7 BEITING ÞVINGUNARÚRRÆÐA	25
4.8 TBR-KERFIÐ.....	25
4.9 DRÁTTUR Á BÚSKIPTUM	26
4.10 LAGABREYTINGAR	27
4.11 UPPLÝSINGAFLÆÐI OG SAMSKIPTI	28
5 NOKKUR ATRIÐI UM INNHEIMTU Í NÁGRANNALÖNDUNUM	29
5.1 DANMÖRK.....	29
5.2 BRETLAND	29
5.3 HOLLAND	30

NIÐURSTÖÐUR OG ÁBENDINGAR

Tekjur ríkissjóðs voru um 440 ma.kr. árið 2009 og fengust að stærstum hluta með innheimtu skatta á tekjur einstaklinga og lögaðila, vöru og þjónustu. Í byrjun september 2010 voru útistandandi kröfur ríkissjóðs um 222 ma.kr. Þar af voru um 182 ma.kr. í vanskilum. Ætla má að hluti þeirrar fjárhæðar sé lítt eða ekki innheimtanlegur, m.a. vegna þess að um er að ræða margra ára uppsöfnuð vanskil.

Fjármálaráðuneytinu ber að móta stefnu um innheimtu skatta og annarra opinberra gjalda og hafa eftirlit með henni. Ráðuneytið hefur þó ekki mótað heildarstefnu fyrir málaflökkinn með mælanlegum markmiðum og skilgreindum aðgerðum. Ekki hafa heldur verið mótuð viðmið um hvað telst ásættanlegur innheimtuárangur í mismunandi gjaldaflokkum.

Hér á landi annast 24 hliðsett stjórnvöld innheimtu opinberra gjalda, þ.e. Tollstjóri og 23 sýslumenn víðs vegar um landið. Tollstjóri leiðbeinir öðrum innheimtumönnum og hefur eftirlit með vinnu þeirra en hefur ekki lögformlegt boðvald gagnvart þeim. Um 85–90% af heildarfjárhæð álagðra gjalda hvers árs eru innheimt rafrænt án þess að innheimtuyfirvöld komi þar við sögu. Það sem eftir stendur verður að innheimta með beinum aðgerðum innheimtumanna.

Af heildarfjárhæð útistandandi krafna í september 2010 (222 ma.kr.) sjá Tollstjóri og sýslumennirnir í Kópavogi og Hafnarfirði um að innheimta 82%, eða um 182 ma.kr. Einungis 40% stöðugilda sem vinna við innheimtu á landinu starfa hjá þessum þremur embættum. 60% stöðugildanna sjá því um að innheimta það sem eftir stendur af heildarfjárhæð útistandandi krafna, þ.e. 18%. Að mati Ríkisendurskoðunar bendir þetta eindregið til þess að unnt sé að auka skilvirkni innheimtunnar, þ.e. bæta nýtingu þess mannafla sem starfar við hana. Þá telur stofnunin að ekki séu lengur veigamikil rök fyrir því að hafa innheimtuna jafn dreifða og nú er. Miklar breytingar hafa orðið á undanförunum áratugum í byggða- og samgöngumálum og upplýsingatækni. Skipulag innheimtumála hefur ekki þróast í takt við þær.

Með því að gera landið að einu innheimtuumdæmi mætti að mati Ríkisendurskoðunar bæta yfirsýn og auka skilvirkni og sérhæfingu innheimtunnar. Þá væri auðveldara að tryggja jafnræði skuldara ef öll innheimta væri undir einni stjórn. Enn fremur myndu þá skapast skilyrði til að beita markvissri áhættustjórnun við forgangsröðun verkefna svo að nýta mætti fjármagn og krafta starfsfólks sem best. Með breytingunum yrðu innheimtumenn ekki bundnir ákveðnum stöðum heldur gætu starfað hvar sem er á landinu og fleiri möguleikar sköpuðust til að vinna að afmörkuðum verkefnum á lands-

**RÁÐUNEYTIÐ HEFUR
EKKI MÓTAÐ
HEILDARSTEFNU**

**HÆGT AÐ AUKA
SKILVIRKNI
INNHEIMTUNNAR**

**BÆTT YFIRSÝN OG
JAFNRÆÐI, AUKIN
SKILVIRKNI OG
SÉRHÆFING**



byggðinni. Til samanburðar má benda á fyrirkomulag innheimtumála í Danmörku. Þar var öll innheimta opinberra gjalda sameinuð í einni miðlægri stofnun árið 2005 en áður hafði hún verið á höndum margra aðila á víð og dreif um landið.

Algengara er hér en í nágrannalöndunum að yfirvöld þurfi að áætla skatta og gjöld á einstaklinga sem ekki skila skattframtali á réttum tíma. Umtalsverður hluti vanskila í tekjuskatti, útsvari og virðisaukaskatti, eða um 54%, er tilkominn vegna slíkra áætlana.

ÁBENDINGAR TIL FJÁRMÁLARÁÐUNEYTISINS

1. MÓTA ÞARF SKÝRA STEFNU Í INNHEIMTUMÁLUM

Móta þarf skýra stefnu í innheimtumálum með mælanlegum markmiðum, skilgreindum aðgerðum og skýrum árangursviðmiðum, s.s. um það hvað telst ásættanlegur innheimtuárangur.

2. LANDIÐ VERÐI EITT INNHEIMTUUMDÆMI UNDIR STJÓRN TOLLSTJÓRA

Landið verði gert að einu innheimtuumdæmi og ábyrgð Tollstjóra á innheimtunni lögfest. Innheimtumönnum ríkissjóðs verði fækkað í áföngum. Tollstjóra verði falið að útfæra þær breytingar í samráði við fjármálaráðuneytið. Til að gera landið að einu innheimtuumdæmi þarf að breyta lögum nr. 90/2003, um tekjuskatt.

3. ÁHÆTTUSTJÓRNUN VERÐI TEKIN UPP OG GREININGARDEILD KOMIÐ Á FÓT

Lagt er til að áherslur við innheimtu opinberra gjalda verði endurskoðaðar í samræmi við niðurstöður markvissrar áhættustjórnunar. Hjá Tollstjóra verði komið upp greiningardeild sem greini og meti áhættu skulda og skuldara.

4. VEITA Á INNHEIMTUMÖNNUM AÐGENGI AÐ FRAMTÖLUM SKULDARA

Auka þarf heimildir innheimtumanna til að afla upplýsinga um fjárhags- og eignastöðu skuldara frá því sem nú er og veita þeim aðgengi að skattframtölum skuldara. Innheimtuyfirvöld í nágrannalöndunum hafa slíkar heimildir. Breyta þarf lokamálsgrein 111. gr. laga nr. 90/2003 um tekjuskatt í þessu skyni.

5. AUKA ÞARF HEIMILDIR TIL AÐ SAMNÝTA UPPGJÖRSUPPLÝSINGAR

Breyta þarf lögum á þann veg að ársreikningaskrá og skattyfirvöld geti samnýtt ársreikninga þegar þeim hefur eingöngu verið skilað til annars hvors þeirra.

6. SETJA ÞARF REGLUR UM UPPLÝSINGAFLÆÐI

Lagt er til að fjármálaráðuneytið feli Tollstjóra að setja reglur um samskipti og upplýsingaflæði milli þeirra aðila innan stjórnarsýslunnar sem koma að innheimtu opinberra gjalda. Samskiptin þurfa að vera rekjanleg, m.a. þarf að skrifa fundargerðir vegna formlegra funda og minnispunkta vegna óformlegra. Þá eiga reglur um upplýsingaflæði að tryggja að aðgengi allra hlutaðeigandi aðila að upplýsingum sé fullnægjandi og ávallt sé unnið með nýjustu upplýsingar. Loks er lagt til að öllum nýjum starfsmönnum við innheimtustörf verði gert að sækja námskeið hjá Tollstjóra og eldri starfsmönnum eftir þörfum.

7. GRÍPA ÞARF TIL AÐGERÐA TIL AÐ BÆTA FRAMTALSSKIL

Fjármálaráðuneytið þarf að grípa til raunhæfra aðgerða til að bæta skil á skattframtölum.

8. AUKA ÞARF AÐHALD MEÐ SKIPTASTJÓRUM

Fjármálaráðuneytið þarf, í samvinnu við innanríkisráðuneytið, að beita sér fyrir auknu aðhaldi með skiptastjórum til að koma í veg fyrir að skipti dragist úr hófi. M.a. þarf að tryggja að upplýsingar um skiptastjóra séu skráðar á viðkomandi viðskiptareikning um leið og þær liggja fyrir til að auðvelda innheimtumönnum eftirfylgni með gangi mála.

ÁBENDING TIL FJÁRSÝSLU RÍKISINS

1. GERA VERÐUR TBR-KERFIÐ NOTENDAVÆNNA

Erfitt er að vinna úr upplýsingum í kerfinu og verður ávallt að prenta út lista til að geta gert það. Þá þarf að handtelja/-vinna hluta þeirra upplýsinga sem innheimtumenn þurfa á að halda við innheimtustörfin. Greina þarf helstu vandamálín á þessu sviði í samvinnu við Tollstjóra og ráða bót á þeim hið fyrsta. Þá verður Fjársýslan að tryggja notendum kerfisins markviss og regluleg námskeið í notkun þess og möguleikum.

VIÐBRÖGÐ VIÐ ÁBENDINGUM

Með bréfum, dagsettum 31. janúar 2011, voru drög að þessari skýrslu send fjármálaráðuneytinu og Fjársýslu ríkisins formlega til umsagnar. Áður hafði verið leitað eftir afstöðu þeirra til einstakra atriða í drögnum.

Í svari fjármálaráðuneytisins, dagsettu 28. febrúar, segir m.a.:

Fjármálaráðuneytið fagnar úttekt Ríkisendurskoðunar á innheimtu opinberra gjalda enda um að ræða veigamikinn þátt í tekjuöflun ríkissjóðs. Það er almennt mat ráðuneytisins að margar athyglisverðar ábendingar sé að finna í skýrsludrögnum. Mun ráðuneytið taka þær til umræðu og nákvæmrar skoðunar þegar endanleg skýrsla liggur fyrir hjá stofnuninni, jafnframt því að leita leiða til að koma til móts við þær svo fljótt sem kostur er. Ljóst er að það verkefni kallar á viðræður við innanríkisráðuneytið um verkefni sýslumanna sem í dag eru jafnframt innheimtumenn.

Í svari Fjársýslu ríkisins, dagsettu 10. febrúar, segir m.a.:

Almennt verður að fallast á að tekjubókhaldskerfið er flókið og ekki mjög notendavænt fyrir aðra en þá sem þekkja vel til virkni þess. Þá hefur úrvinnsluþátturinn verið töluvert útundan. Námskeiðahald og samræmingarfundir með notendum er nokkuð sem þarf að taka til sérstakrar endurskoðunar. Fullur vilji er til þess af hálfu Fjársýslunnar að reyna að bæta hér úr en nauðsynlega þarf að skilgreina nákvæmlega þarfirnar og hvar á að bera niður. Jafnframt þarf að hafa í huga að allt kostar þetta tíma og peninga.

1 INNGANGUR

Innheimta skatta byggir á lögum nr. 90/2003 um tekjuskatt og ýmsum sérlögum og reglugerðum um einstök gjöld. Að auki eru í gildi ýmsar verklagsreglur á þessu sviði sem settar eru af Tollstjóra og hlotið hafa samþykki fjármálaráðuneytisins.

Skattar og gjöld eru grundvöllur þess að ríkið geti veitt samfélagslega þjónustu og staðið undir nauðsynlegum framkvæmdum. Reka þarf innheimtuna á skilvirkan og hagkvæman hátt til þess að tekjurnar skili sér í sameiginlega sjóði með sem minnstum tilkostnaði. Ef innheimtan skilar ekki því sem að er stefnt getur afleiðingin orðið niðurskurður á opinberri þjónustu eða hækkandi skattar. Þá geta brotalamir í innheimtu valdið ójafnræði milli gjaldenda og skert samkeppnisaðstöðu fyrirtækja þegar hluti þeirra kemst upp með að greiða ekki það sem þeim ber.

Í skýrslunni er fjallað um ýmsa þætti í starfsumhverfi innheimtunnar svo sem skipulag, lagaumhverfi, starfsmannafjölda o.fl. Meginmarkmið úttektarinnar var að svara eftirfarandi spurningum:

1. Er innheimtu opinberra gjalda sinnt með skilvirkum, hagkvæmum og árangursríkum hætti?
2. Hafa áhættuþættir í innheimtuferlinu verið greindir? Hverjir eru helstu áhættuþættirnir og hvernig á að bregðast við þeim?
3. Er æskilegt að gera breytingar og þá hverjar á þeim lögum og reglugerðum sem innheimta opinberra gjalda byggir á?

Úttektin byggði á upplýsingum og gögnum um starfsemi innheimtumanna ríkissjóðs sem fengust hjá fjármálaráðuneyti, Tollstjóra, nokkrum sýslumönnum, Fjárslu ríkisins og starfsmönnum þessara stofnana. Í viðtölum við starfsmenn voru m.a. notaðir gátlistar með spurningum um fyrirkomulag innheimtunnar hjá viðkomandi embættum. Enn fremur var aflað gagna frá Ríkisskattstjóra og athuguð lög, reglugerðir og verklagsreglur sem gilda um innheimtuna.

Drög að skýrslunni voru send fjármálaráðuneytinu og Fjárslu ríkisins til umsagnar, auk þess sem sérstaklega var óskað eftir viðbrögðum við þeim ábendingum sem til þeirra er beint.

Ríkisendurskoðun þakkar öllum þeim sem veittu upplýsingar og aðstoð við vinnslu úttektarinnar.

**BROTALAMIR Í
INNHEIMTU GETA
VALDIÐ ÓJAFNRÆÐI**

3 SPURNINGAR

**VIÐTÖL VIÐ
STARFSMENN
STOFNANA**

2 STARFSUMHVERFI INNHEIMTUNNAR

2.1 ALMENNT UM INNHEIMTU OPINBERRA GJALDA

Ekki hafa verið sett heildarlög um innheimtu opinberra gjalda. Þess í stað er að finna ákvæði um innheimtuna í ýmsum lögum. Helstu lög á þessu sviði eru:

ÁKVÆÐI UM INNHEIMTU AÐ FINNA Í ÝMSUM LÖGUM

- Lög nr. 90/2003, um tekjuskatt, með áorðnum breytingum.
- Lög nr. 45/1987, um staðgreiðslu skatta, með áorðnum breytingum.
- Lög nr. 4/1995, um tekjustofna sveitarfélaga, með áorðnum breytingum.
- Lög nr. 113/1990, um tryggingagjald, með áorðnum breytingum.
- Lög nr. 50/1988, um virðisaukaskatt, með áorðnum breytingum.
- Lög nr. 97/1987, um vörugjald, með áorðnum breytingum.

ÁLAGNING OG INNHEIMTA ER EKKI Á SÖMU HENDI

Tekjur ríkissjóðs voru tæplega 440 ma.kr. á árinu 2009. Þær eru að stærstum hluta í formi álagðra skatta á tekjur, vöru og þjónustu. Álagning skatta og innheimta þeirra er ekki á sömu hendi. Ríkisskattstjóri sér um álagningu skatta og gjalda en Tollstjóri og 23 sýslumenn utan Reykjavíkur annast innheimtuna. Innheimtumenn ríkissjóðs sjá m.a. um að innheimta eftirfarandi gjöld:

- Tekjuskatt og útsvar.
- Virðisaukaskatt.
- Bifreiðagjöld.
- Þungaskatt.
- Skipagjöld.
- Skipulagsgjald.
- Skattsektir.

2.2 HLOTVERK FJÁRMÁLARÁÐUNEYTISINS

Tollstjóri heyrir stjórnarsýslulega undir fjármálaráðherra en sýslumenn undir dóms- og mannréttindaráðuneytið, nú innanríkisráðuneytið. Þegar sýslumenn eru í hlutverki innheimtumanna lúta þeir hins vegar boðvaldi fjármálaráðherra. Þetta kemur fram í 111. gr. laga nr. 90/2003 um tekjuskatt. Í 1. mgr. þeirrar greinar segir að skattar álagðir samkvæmt lögnum renni í ríkissjóð og hafi Tollstjóri á hendi innheimtu þeirra í stjórnarsýsluumdæmi Reykjavíkur en sýslumenn í öðrum stjórnarsýsluumdæmum.

Samkvæmt 2. mgr. 111. gr. laganna getur fjármálaráðherra ákveðið í reglugerð að fela öðrum aðila en þeim sem um getur í 1. mgr. innheimtu skatta í tilteknu umdæmi eða umdæmum. Þá getur ráðherra ákveðið að sami innheimtumaður annist innheimtu í fleiri en einu umdæmi.

2.2.1 STEFNA UM ÁRANGURSRÍKAN RÍKISREKSTUR

Fjármálaráðuneytið gekk á árinu 2008 frá stefnu um árangursríkan ríkisrekstur. Hún byggir að hluta til á eldri stefnu sem fjármálaráðuneytið setti á árinu 1993. Núgildandi stefnu fylgir aðgerðaáætlun fyrir tímabilið 2008–2010. Þar er gerð grein fyrir eftirfarandi áherslum sem ráðuneytið ætlaði að vinna að ýmist eitt eða í samráði við aðra:

1. Sveigjanlegt skipulag ríkisrekstrar.
2. Framúrskarandi stjórnhættir.
3. Skilvirk fjármálastjórn.
4. Markviss starfsmannastjórnun.
5. Gagnsæi og jafnræði í samskiptum ríkis og einkamarkaðar.

Í umfjöllun um fyrstu áhersluna, sveigjanlegt skipulag ríkisrekstrar, er m.a. rætt um sameiningu verkefna. Þar segir að skoða þurfi skipulega möguleika á því að sameina verkefni og stofnanir með það að markmiði að gera einingar hagkvæmari og skilvirkari og bæta þjónustu við borgarana. Á þetta bæði við verkefni sem nú heyra undir sama ráðuneyti sem og verkefni sem heyra undir fleiri en eitt ráðuneyti. Þá segir að finna þurfi einfalda og skilvirka leið til samskipta milli upplýsingakerfa ríkisins og tryggja að þau geti skipst á upplýsingum á öruggan hátt. Þannig verði gögn nýtt og endurnýtt eins og best verði á kosið og dregið úr marg- og endurskráningu.

Í umfjöllun um framúrskarandi stjórnhætti er fjallað um virkt yfirstjórnarhlutverk ráðuneyta. Áhersluatriði því tengd eru:

Stefnumótun. Virk stefnumótun er forsenda árangurs. Efla þarf stefnumótunarhlutverk ráðuneyta í málaflokkum sem undir þau heyra og leggja áherslu á árangursstjórnun í innra starfi þeirra.

Eftirlit. Ráðuneyti eiga að hafa eftirlit með framkvæmd stefnu stjórnvalda varðandi verkefni sem löggjafinn hefur falið þeim að sinna. Huga þarf vel að eftirliti með framkvæmd stefnu stjórnvalda og mati á árangri.

Samstarf. Efla þarf samstarf milli ráðuneyta til að koma í veg fyrir tvíverknað og bæta aðgengi borgaranna að þjónustu ríkisins. Beita þarf verkefnastjórnun við verkefni sem tvö eða fleiri ráðuneyti sinna.

Einnig er fjallað um árangursstjórnunarsamninga og að árangursstjórnun styrki samskipti milli ráðuneyta og stofnana. Lykilþættirnir séu skýr stefna, mælingar á því hvernig miðar og markviss eftirfylgni. Fram kemur að stjórnvöld hafi það að markmiði að ráðuneyti verði virkari en verið hefur við stefnumótun í þeim málaflokkum sem undir þau heyra. Jafnframt er lögð áhersla á að eftirlitshlutverk ráðuneyta verði aukið og að verkefni og stofnanir verði skoðuð sérstaklega til að kanna möguleika á sameiningu í því skyni að gera einingarnar hagkvæmari og skilvirkari.

ÁHERSLUR
FJÁRMÁLARÁÐU-
NEYTISINS

FINNA ÞARF LEIÐ TIL
SAMSKIPTA MILLI
UPPLÝSINGAKERFA
RÍKISINS

MARKMIÐIÐ AÐ
RÁÐUNEYTIÐ VERÐI
VIRKARI Í STEFNU-
MÓTUN

Yfirumsjón með framkvæmd innheimtu opinberra gjalda er í höndum fjármálaráðuneytisins. Ráðuneytinu ber að móta stefnu fyrir málaflokkinn og á að hafa eftirlit með að henni sé framfylgt. Fjármálaráðuneytið hefur hvorki mótað stefnu þar sem fram koma mælanleg markmið varðandi innheimtu opinberra gjalda né hvað telst ásættanlegur innheimtuárangur í hinum ýmsu sköttum og gjöldum. Á hinn bóginn hafa verkefni Tollstjóra á sviði innheimtumála verið skilgreind og koma þau fram í auglýsingu fjármálaráðherra nr. 38/1998 sem og í erindisbréfi fyrir embættið. Þá er í gildi árangursstjórnunarsamningur við Tollstjóran þar sem nánar er lýst verkefnum og gagnkvæmum skyldum samningsaðila.

2.3 HLOTVERK TOLLSTJÓRA

Á heimasíðu tollstjóraembættisins kemur fram að hlutverk þess sé „að stuðla að því að löggjöf um inn- og útflutning og skil á sköttum sé fylgt og eiga þannig þátt í efnahags- og félagslegri velferð íslensks samfélags.“ Þá segir að meginmarkmið embættisins í innheimtumálum sé hagkvæm og árangursrík innheimta skatta og gjalda.

Tollstjóraembættinu er skipt upp í fjögur svið. Tvö kjarnasvið; tollasvið og innheimtuviað og tvö stoðsvið; rekstrarsvið og mannauðssvið. Í þessari skýrslu er sjónum beint að verkefnum innheimtusviðs.

Í fyrrgreindri auglýsingu fjármálaráðherra nr. 38/1998 sem og í erindisbréfi Tollstjóra er kveðið á um verkefni hans á sviði innheimtumála og forystu- og leiðbeiningarhlutverk hans. Þar segir:

- Tollstjóri skal hafa eftirlit með því að innheimta opinberra gjalda sé í samræmi við almennar reglur og fyrirmæli, þannig að tryggt sé að samræmis gæti í framkvæmd.
- Tollstjóri skal undirbúa og taka ákvarðanir um samræmdar aðgerðir innheimtumanna um allt land vegna innheimtu opinberra gjalda þ.m.t. vegna vanskila þessara gjalda. Hann skal tilkynna öðrum innheimtumönnum um hvenær og til hvaða aðgerða skuli grípa og veita þeim nauðsynlegar leiðbeiningar um framkvæmd þeirra.
- Tollstjóri skal veita öðrum innheimtumönnum leiðbeiningar um innheimtu opinberra gjalda.
- Tollstjóri skal birta opinberlega fyrir hönd innheimtumanna ríkissjóðs greiðsluáskoranir til greiðenda opinberra gjalda.
- Tollstjóri skal, fyrir hönd fjármálaráðuneytisins, taka ákvörðun um hvort innheimtumenn ríkissjóðs, fyrir hönd ríkissjóðs, bjóði í eignir á nauðungaruppboðum. Við þá ákvörðun skal Tollstjóri taka mið af því hvernig hagsmunum ríkissjóðs verði best borgið.
- Tollstjóri skal safna upplýsingum um innheimtuárangur einstakra innheimtuembætta í landinu, samkvæmt nánari reglum sem fjármálaráðherra setur. Slíkar upplýsingar skulu sendar reglulega til innheimtumanna og fjármálaráðuneytisins.

Samkvæmt erindisbréfinu er Tollstjóra ætlað forystuhlutverk við innheimtu opinberra skatta og gjalda. Honum getur hins vegar reynt erfitt að rækja það hlutverk þar sem Tollstjóri og aðrir innheimtumenn ríkissjóðs eru hliðsett stjórnvöld. Tollstjóra skortir því lögformlegt boðvald gagnvart öðrum innheimtumönnum til að sinna forystuhlutverki sínu. Hann hefur engu að síður samið verklagsreglur og leiðbeiningar á ýmsum sviðum innheimtunnar sem ætlast er til að innheimtumenn fari eftir.

2.3.1 UPPLÝSINGAGJÖF TOLLSTJÓRA UM INNHEIMTUÁRANGUR

Frá árinu 2005 hefur Tollstjóri sent fjármálaráðuneytinu og einstökum innheimtumönnum upplýsingar í formi talnayfirlits í samræmi við auglýsingu í *Stjórnartíðindum* nr. 38/1998 um verkefni Tollstjóra á sviði innheimtumála. Upplýsingarnar eru sendar út á tveggja mánaða fresti og sýna samanlagðan innheimtuárangur allra innheimtumanna ríkissjóðs. Til samanburðar eru sýndar sambærilegar upplýsingar vegna fyrra árs. Þá eru birtar upplýsingar um innheimtuárangur einstakra embætta. Tollstjóri gerir jafnframt grein fyrir breytingum á milli ára og rekur helstu lykilstærðir innheimtra gjalda. Lögð er áhersla á að innheimtumenn kynni sér upplýsingarnar, leggi mat á sína stöðu og fylgist með innheimtuárangri sínum í samanburði við árangur annarra.

**TOLLSTJÓRA
SKORTIR
LÖGFORMLEGT
BODVALD**

2.3.2 ÁRANGURSSTJÓRNUNARSAMNINGUR

Fjármálaráðuneytið gerði árangursstjórnunarsamning við Tollstjóra árið 2001 og er hann í sex köflum. Í kafla um markmið og áherslur er tilgreindur fjöldi markmiða sem embættið á að vinna að. Þau markmið sem lúta að innheimtu opinberra gjalda eru eftirfarandi:

- Við innheimtu tolla og annarra skatta skal lögð áhersla á að rétt sé staðið að öllum afgreiðslum sem embættið hefur með höndum. Settar verði skýrar reglur um vinnubrögð, eftirlit og endurskoðun auk þess sem leiðbeiningar til starfsmanna verða auknar til að tryggja rétta álagningu og innheimtu tolla og annarra skatta sem og að hamla gegn undanskotum.
- Tollstjóri skal setja skýrar verklagsreglur varðandi innheimtu opinberra gjalda til að stuðla að sem bestum innheimtuárangri. Settar verði reglur um innheimtufarli vörsluskatta, afdrátt af launum, eðlilegan málshraða í innheimtu skattskulda, hvenær skuli krefjast gjaldþrotaskipta og annað sem máli skiptir varðandi innheimtuna.
- Tollstjóri hafi frumkvæði að samskiptum við ráðuneytið með ábendingum og tillögum um breytingar á lögum og/eða reglugerðum í þeim tilgangi að bæta innheimtustarfsemi embættisins.

**MARKMIÐ SEM
VARÐA INNHEIMTU
OPINBERRA GJALDA**

Ekki verður séð að í árangursstjórnunarsamningnum hafi fjármálaráðuneytið sett Tollstjóra mælanleg eða tímasett markmið í innheimtumálum, eins og samningurinn gerir ráð fyrir að sé gert. Hins vegar kemur fram að leggja skuli áherslu á að tímasetta aðgerðir sem eiga að stuðla að framgangi þeirra markmiða sem samningurinn kveður á um. Þetta er gert í verkefnaáætlun tollstjóraembættisins fyrir árið 2010, a.m.k. að hluta til. Þar eru tilgreind nokkur árangursmarkmið og eru þau ýmist tímasett eða lágmarks eða æskilegs árangurs getið. Verkefnin taka m.a. til uppfærslu eldri verkferla eða frágangs nýrra við samræmingu verklags við innheimtu skatta og gjalda á landsvísu. Jafnframt er tiltekið með hvaða hætti skuli gera grein fyrir árangri. Embættið hefur því að flestu leyti uppfyllt skyldur sínar samkvæmt samningnum þótt ekki hafi verið gengið frá reglum um eðlilegan málshraða í innheimtu skattskulda.

**ÁHERSLA Á AÐ
TÍMASETJA AÐGERÐIR**

Í febrúar ár hvert skal Tollstjóri, í ársskýrslu til ráðuneytisins, gera grein fyrir árangri af starfi sínu undanfarið ár, m.a. með samanburði við þau markmið sem kynnt voru í áætlun fyrra árs. Í ársskýrslu embættisins 2009 eru tilgreindar margar lykiltölur, m.a.

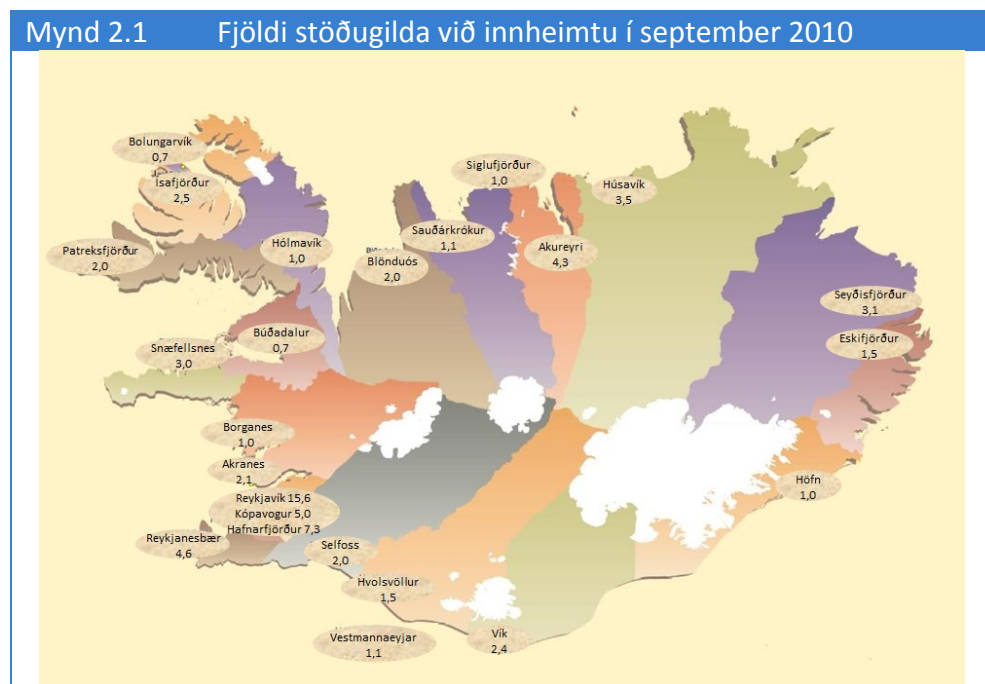
um innheimtubáttinn en þar er ekki að finna neinn samanburð við sett markmið. Ráðuneytið hefur ekki gert athugasemd við þessa upplýsingagjöf eða skort á henni.

2.4 SÝSLUMENN SEM INNHEIMTUMENN RÍKISSJÓÐS

Mynd 2.1. sýnir fjölda stöðugilda við innheimtu á hverju landssvæði fyrir sig. Innheimtumenn vinna almennt í samræmi við verklagsreglur Tollstjóra þótt þeir lúti ekki boðvaldi hans. Starfsmenn sýslumannsembætta leita eftir aðstoð Tollstjóra og Fjár-sýslunnar og sækja hjá þeim námskeið þegar svo ber undir. Þá hefur Tollstjóri boðið upp á að starfsmenn sýslumannsembættanna geti unnið tímabundið hjá embættinu.

Innheimta opinberra gjalda fyrir ríki og sveitarfélög er aðeins hluti af verkefnum sýslumanna. Að beiðni Ríkisendurskoðunar lögðu sýslumenn mat á fjölda stöðugilda sem annast innheimtu opinberra gjalda hjá embættum þeirra. Tafla 2.2 sýnir þetta mat miðað við byrjun september 2010, ásamt upplýsingum um útistandandi kröfur á sama tíma. Samkvæmt mati innheimtumanna var heildarfjöldi stöðugilda við innheimtustörf 70.

STÖÐUGILDI BYGGJA Á UPPLÝSINGUM FRÁ SÝSLUMÖNNUM



Eins og tafla 2.2 sýnir standa aðilar með heimilisfesti á höfuðborgarsvæðinu á bak við um 82% af heildarfjárhæð útistandandi skulda í september 2010. Athygli vekur að einungis 40% þeirra stöðugilda sem sinna innheimtu á landsvísu sjá um innheimtu þessara skulda en 60% stöðugildanna annast innheimtu á þeim 18% sem eftir standa.

2.2 Útistandandi skuldir og stöðugildi við innheimtustörf í september 2010

INNHEIMTUMAÐUR	TIL INNHEIMTU	HLUTFALL FJÁRHÆÐAR	STÖÐUG. VIÐ	HLUTF. STÖÐUG.
	SAMTALS Í M.KR.	AF HEILD	INNHEIMTU	AF HEILD
TOLLSTJÓRI	153.385	69,0%	15,6	
SÝSLUM. Í HAFNARFIRÐI	14.735	6,6%	7,3	
SÝSLUM. Í KÓPAVOGI	13.936	6,2%	5,0	
SAMTALS	182.056	81,8%	27,9	40%
SÝSLUM. Í KEFLAVÍK	10.016	4,5%	4,6	
SÝSLUM. Á AKUREYRI	6.108	2,8%	4,3	
SÝSLUM. Á SELFOSSI	6.702	3,0%	2,0	
SÝSLUM. Í BORGARNESI	3.046	1,4%	1,0	
SÝSLUM. Á ESKIFIRÐI	2.396	1,1%	1,5	
SÝSLUM. Á SEYÐISFIRÐI	1.856	0,8%	3,1	
SÝSLUM. Á ÍSAFIRÐI	1.026	0,5%	2,5	
SÝSLUM. Á BLÖNDUÓSI ¹	1.252	0,6%	2,0	
SÝSLUM. Í BOLUNGARVÍK	1.205	0,5%	0,7	
AÐRIR SÝSLUMENN	6.765	3,0%	20,4	
SAMTALS	40.372	18,2%	42,1	60%
ALLS	222.428	100,0%	70,0	100,0%

Þótt einhver skekkja kunni að vera í mati sýslumanna á fjölda stöðugilda sem sinna innheimtu hjá embættum þeirra má ætla að upplýsingarnar gefi í meginatriðum rétta mynd. Af þeim rúmlega 222 ma.kr. sem eru í innheimtu hjá innheimtumönnum ríkissjóðs eru einungis 40 ma.kr. ógjaldfallnar kröfur. Þessi niðurstaða vekur upp þá spurningu hvort sá mannaflí sem ráðstafað er til innheimtunnar sé nýttur eins vel og kostur er. Eðlilegt verður að telja að kröftum sé beint að þeim stöðum þar sem vanskil eru mest og fjárhæðirnar hæstar. Verði landið gert að einu innheimtuumdæmi breytast forsendur því þá skiptu landfræðileg mörk ekki lengur máli. Sinna mætti innheimtunni frá þeim stöðum á landinu sem innheimtuyfirvöld ákveða og hægt yrði að beina kröftum að þeim sviðum þar sem þeirra er helst þörf.

**ER HÆGT AÐ NÝTA
MANNAFLANN
BETUR?**

2.5 TEKJU- OG BÓKHALDSKERFI RÍKISINS (TBR)

Fjársýsla ríkisins er undirstofnun fjármálaráðuneytisins. Stofnunin hefur m.a. það hlutverk að reka tekju- og bókhaldskerfi ríkisins (TBR), sem heldur utan um innheimtu vegna álagningar skatta og gjalda fyrir hönd ríkissjóðs, ríkisstofnana og annarra opinberra aðila. Kerfinu berast innheimtukröfur frá fjölmörgum opinberum álagningarkerfum. Helstu flokkar innheimtukrafna eru skattar og önnur lögboðin gjöld ríkis (ríkissjóðstekjur) og sveitarfélaga (útsvar og fasteignagjöld). Í kerfinu er einkum unnið að móttöku álagningargagna og greiðslumóttöku ásamt skuldajöfnuði, vaxta-útreikningi, innheimtu- og vanskilaaðgerðum, álagningu í tilteknum gjaldaflokkum og eftirliti með bókun og fjárhreyfingum, auk skila á bókhaldsupplýsingum til aðalbókhalds.

¹ Undanskilið eru sektir og sakarkostnaður að fjárhæð 4,6 ma.kr.

TBR-kerfið er sívinnslukerfi á landsvísu, m.ö.o. allir notendur geta séð upplýsingar hver frá öðrum því sem næst í rauntíma miðað við tiltekna aðgangsstýringu. Það samanstendur af níu hlutum eða undirkerfum:

UNDIRKERFI TBR-KERFISINS

- Álagningarkerfi.
- Viðskiptamannakerfi.
- Greiðslukerfi.
- Bankagreiðslukerfi.
- Innheimtukerfi.
- Bókhalddsskilakerfi.
- Vanskilakerfi.
- Stýringakerfi.
- Aðgangskerfi.

Þjónusta Fjársýslunnar við innheimtumenn ríkissjóðs er fólgin í eftirliti með TBR-kerfinu og í því að tryggja að tilteknar upplýsingar liggja fyrir á ákveðnum tíma. Innheimtumenn fá t.d. sendar upplýsingar um hver mánaðamót um:

- Allar innborganir án þess að skuldfærsla sé bókuð á móti.
- Aldursgreiningu skulda.
- Launagreiðendalista.

VIKULEGA SENDIR ÚT INNEIGNARLISTAR

Þá lætur Fjársýslan innheimtumönnunum fimm sinnum á ári í té skuldalista, þar sem skuldir eru flokkaðar í aldursröð. Að auki geta þeir pantað sérútbúna lista úr kerfinu, sem eiga að auðvelda þeim innheimtuna. Þar á meðal eru skuldalistar sem eru flokkaðir eftir gjaldaflokkum, fjárhæðum eða kennitölum og stöðulistar sem gefa færi á að flokka upplýsingarnar eftir tegundum gjalda. Vikulega eru sendir út inneignarlistar til útborgunar og eru innheimtumenn hvattir til uppgjors til að koma í veg fyrir myndun inneignarvaxta. Það er einnig hlutverk Fjársýslunnar að veita innheimtumönnum tæknilega þjónustu varðandi TBR-kerfin.

3 INNHEIMTUÚRRÆÐI OG STAÐA INNHEIMTUNNAR

3.1 STAÐA INNHEIMTUNNAR

Í byrjun september 2010 voru útistandandi kröfur ríkissjóðs í TBR-kerfinu sem innheimtumönnum ríkissjóðs er ætlað að innheimta um 222 ma.kr. Af þeirri fjárhæð voru um 182 ma.kr. í vanskilum eða 82%. Það skal tekið fram að hér er um að ræða margra ára uppsöfnuð vanskil. Ef marka má reynsluna mun reynast erfitt að innheimta þessar kröfur. Um 54% af vanskilum í tekjuskatti, útsvari og virðisaukaskatti eða 97 ma.kr eru byggð á áætlunum skattfyrivalda. Þá er hluti vanskilanna kröfur á gjaldþrota fyrirtæki sem dregist hefur á langinn að gera upp. Dæmi eru um kröfur í óskiptum þrotabúum sem eru yfir 20 ára gamlar. Í töflu 3.1 er nánari sundurliðun á útistandandi kröfum.

**82% KRAFNA VORU Í
VANSKILUM Í
SEPTEMBER 2010**

3.1 Útistandandi kröfur í byrjun sept. 2010/fjárhæðir í m.kr.	
	M.KR
TEKJUSKATTUR OG ÚTSVAR	124.960
TRYGGINGAGJALD	12.690
VIRÐISAUKASKATTUR	53.613
SAMTALS HELSTU GJALDAFLOKKAR HJÁ INNHEIMTUMÖNNUM	191.263
AÐRIR GJALDAFLOKKAR	31.165
ALLS ÚTISTANDANDI	222.428 ²
ÞAR AF ÁÆTLAÐUR ÓGREIDDUR VIRÐISAUKASKATTUR 46%	24.715
ÞAR AF ÁÆTLAÐUR ÓGREIDDUR TEKJUSKATTUR 58%	72.121
SAMTALS ÓGREIDDAR ÁÆTLANIR	96.836

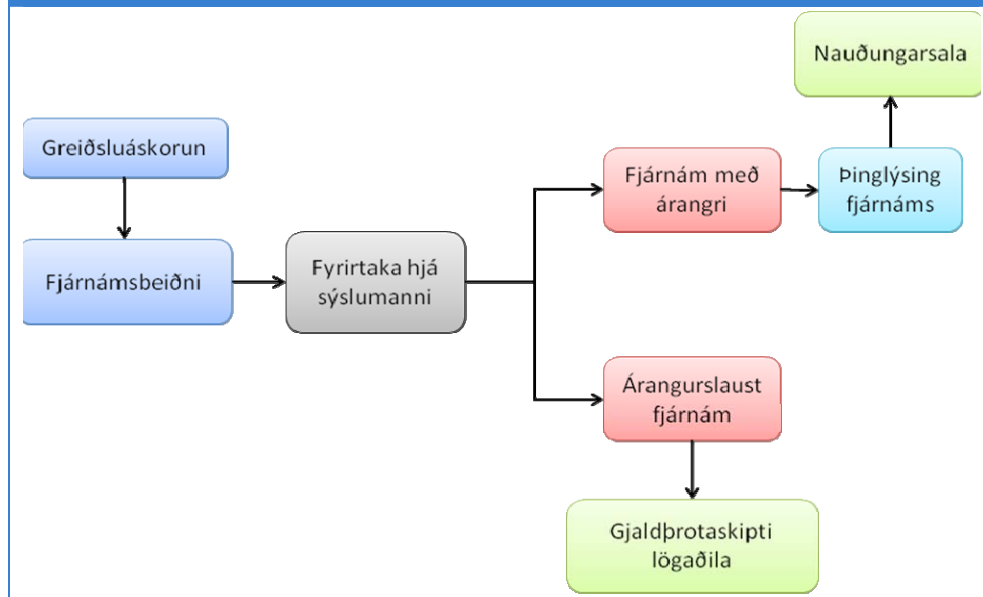
3.2 INNHEIMTUFRERILLINN

Árlega eru milli 85–90% af öllum álögðum sköttum og gjöldum innheimt með raf-rænum hætti. Mikill hluti af tíma innheimtumanna fer í að reyna að innheimta þau 10–15% sem eftir standa. Ferlið hefst með auglýsingum á vegum Tollstjóra þar sem gjaldendur eru hvattir til að ganga frá skuldum sínum, ella eigi þeir á hættu að gert verði fjárnám í eignum þeirra, þær seldar nauðungarsölu eða bú þeirra tekið til gjaldþrotaskipta. Mynd 3.2 sýnir innheimtuferilinn í grófum dráttum. Hér á eftir er fjallað um einstaka þætti ferilsins og vandamál sem við er að glíma á hverju stigi.

**85–90% ERU
INNHEIMT RAFRÆNT**

² Undanskilið eru sektir og sakarkostnaður að fjárhæð 4,6 ma.kr.

3.2 Innheimtuferillinn



3.2.1 ÚTSEND VANSKILABRÉF

INNHEIMTUBRÉF SEND ÚT FIMM SINNUM Á ÁRI

Reglan er sú að Fjársýslan sendir gjaldendum fimm sinnum á ári fyrir hönd innheimtumanna innheimtubríf sem hún hefur látið gera vegna gjaldfallinna skulda þeirra. Fjárhæðirnar eru eðli máls samkvæmt breytilegar frá einu tímabili til annars, þær eru hæstar rétt eftir álagningu og fara síðan lækkandi. Í töflu 3.3 má sjá yfirlit um fjölda bréfa sem Fjársýslan hefur sent í septembermánuði frá árinu 2002 og meðalskuld á bréf. Fjárhæðir hafa verið færðar til verðlags í september 2010.

3.3 Útsend vanskilabréf hjá Fjársýslunni í september ár hvert á árunum 2002 til 2010 (fjárhæðir í m.kr. á verðlagi í sept 2010)

SEPTEMBER	FJÖLDI BRÉFA	SAMTALS FJÁRHÆÐ	MEDALSKULD Á BRÉF
2002	55.595	104.446	1,9
2003	49.839	105.710	2,1
2004	49.147	84.392	1,7
2005	46.335	91.366	2,0
2006	45.911	89.287	1,9
2007	43.919	97.304	2,2
2008	45.495	87.016	1,9
2009	50.051	110.360	2,2
2010	46.773	109.876	2,3

FJÖLDI BRÉFA SEGIR EKKI ALLA SÖGUNA

Á töflu 3.3 sést að fjöldi bréfa er breytilegur milli ára. Flest voru þau á árinu 2002 rúmlega 55 þúsund en fæst árið 2007 tæplega 44 þúsund. Meðalskuld á bréf er hins vegar áþekkt öll árin, um 2 m.kr. Á bak við þessi bréf eru um 13 þúsund félög og um 34 þúsund einstaklingar. Fjöldi bréfa segir á hinn bóginn ekki alla söguna þar sem fjöldinn allur af skuldurum fær, af ýmsum ástæðum, ekki send innheimtubríf. Tafla 3.4 sýnir yfirlit um þá sem voru í skuld við ríkissjóð í september 2010 en fengu ekki sent bréf.

3.4 Skattaðilar sem ekki fengu sent innheimtubríf (fjárhæðir í m.kr.)	
BÖRN UNDIR 18 ÁRA ALDRI	5,3
DÁNABÚ	1.769,0
GJALDÞROT	48.417,5
HÆTT REKSTRI	1.982,0
GREIÐSLUUPPGJÖR	57,4
ÓSTAÐSETTUR Í HÚS	3.726,7
ÓÞEKKT HEIMILISFANG	317,2
BÚSETTUR ERLENDIS	11.742,2
SAMTALS	68.017,4

Ekki hafa fengist upplýsingar um hvernig staðið verður að innheimtu þessara krafna en sýnt þykir að innheimta a.m.k. sumra þeirra verði talsverðum erfiðleikum bundin.

3.3 INNHEIMTUÚRRÆÐI

Í 113. gr. laga nr. 90/2003 um tekjuskatt er m.a fjallað um möguleika innheimtumanna á að gera samninga og nauðasamninga við skuldara að uppfylltum ákveðnum skilyrðum, heimild til kyrrsetningar o.fl. Þá geta innheimtumenn ríkissjóðs með eða án aðstoðar lögregluþyrvalda gripið til ýmissa annarra innheimtuúrræða, s.s. lokunar starfsstöðva til að knýja á um greiðslur.

3.3.1 INNHEIMTUÚRRÆÐI OG BEITING ÞEIRRA

Þau úrræði sem innheimtumenn geta beitt eru breytileg eftir gjaldendum og gjalda-flokkum. Sameiginlegt þeim öllum er að þeim er ætlað að knýja á um að gjaldendur gangi frá skuldum sínum. Einfaldasta innheimtuúrræðið er skuldajöfnuður sem innheimtumenn ríkissjóðs og Fjársýsla ríkisins framkvæma með reglulegu millibili. Launaafdráttur er annað úrræði sem beitt er reglulega.

**SKULDAJÖFNUÐUR ER
EINFALDASTA
ÚRRÆÐIÐ**

3.3.2 SKRÁNINGARMERKI TEKIN AF ÖKUTÆKJUM

Þegar bifreiðagjald eða þungaskattur eiga í hlut er heimilt með aðstoð lögreglu að taka skráningarmerki af ökutækjum.

3.3.3 STÖÐVUN ATVINNUREKSTRAR – LOKUN STARFSSTÖÐVAR

Helstu vörsluskattar eru staðgreiðsla opinberra gjalda, tryggingagjald, virðisauka-skattur og staðgreiðsla skatts af fjármagnstekjum. Stöðvun atvinnurekstrar er heimil vegna vangoldinna vörsluskatta. Þá er gjaldanda sent bréf með tilkynningu um fyrirhugaða stöðvun atvinnurekstrar. Gefinn er sjö daga frestur frá dagsetningu bréfsins til að ganga frá greiðslu eða greiðsluáætlun. Sé það ekki gert má búast við stöðvun atvinnurekstrar í framhaldi af því. Gjaldandi fær tækifæri til að gera eina greiðsluáætlun.

**SJÖ DAGA FRESTUR
GEFINN**

3.3.4 MAKAÁBYRGÐ

Hjón bera óskipta ábyrgð á greiðslum tekjuskatts og útsvars og geta innheimtumenn ríkissjóðs gengið að hvoru hjóna um sig til greiðslu á sköttum þeirra beggja. Sama regla gildir um samskattað sambúðarfólk og einstaklinga í staðfestri samvist. Þess má geta að Danir hafa nýlega víkkað út makaábyrgð þannig að nú geta þeir gengið að

ábyrgð maka vegna allra skattskulda en hér á landi nær makaábyrgðin ekki til skatta og gjalda sem tengjast atvinnurekstri.

3.3.5 FJÁRNÁM/GJALÐÞROT

Almenna reglan er sú að greiðsluáskoranir vegna ógreiddra skatta og opinberra gjalda eru birtar á tveggja mánaða fresti með auglýsingu í dagblöðum og á heimasíðu Tollstjóra sem hefur umsjón með slíkum tilkynningum. Innheimtubrэф (tilkynning um gjaldfallin opinber gjöld) eru send til gjaldenda á sama tíma og greiðsluáskoranir eru birt. Í kjölfar birtingar greiðsluáskorunar og eftir að 15 daga aðfararfrestur er liðinn eru gefnar út fjárnámsbeiðnir. Breytilegt er milli embætta hversu langan tíma ferlið tekur en hjá Sýslumanninum í Reykjavík eru beiðnir Tollstjóra teknar fyrir um það bil sex til átta vikum eftir móttöku á þeim. Beri fjárnám árangur er send út nauðungarsölubeiðni þremur mánuðum eftir fyrirtöku þó lög heimili nauðungarsölu mánuði eftir fyrirtöku.

Ljúki fjárnámi án þess að nokkrar eignir gerðarþola finnast sem nægja myndu til greiðslu á viðkomandi skattkröfu er um árangurslaust fjárnám að ræða. Komi hins vegar einhverjar eignir fram sem myndu nægja að hluta verður fjárnámið árangurslaust að hluta. Meginreglan gagnvart einstaklingum er sú að ekki skal krefjast gjaldþrotaskipta hjá þeim enda þjóna þau að öllu jöfnu ekki hagsmunum innheimtumanns. Þó skal krefjast gjaldþrots ef rökstuddur grunur er um að verið sé að koma eignum undan. Ef félög eiga í hlut skal krefjast gjaldþrotaskipta ef samanlagður höfuðstóll allra skulda búsin hjá innheimtumönnum nemur hærri fjárhæð en 2 m.kr. Hér er um að ræða reglu sem sett hefur verið af hagkvæmnisástæðum. Náist þetta viðmið ekki þarf innheimtumaður að viðhalda kröfum þar til þær ná viðmiðunarfjárhæðinni. Er vel fylgst með því að slíkar kröfur fyrnist ekki. Þegar sameignarfélag á í hlut er unnt að krefjast gjaldþrotaskipta á sameignarfélaginu sjálfu og búum allra sameigenda.

3.3.6 REGLUR UM AFSKRIFTIR SKULDA

Þegar skattkröfur eru taldar sannanlega tapaðar s.s. vegna gjaldþrots gjaldanda ber að afskrifa þær. Þrátt fyrir skýrar verklagsreglur á þessu sviði er algengt að meðal útistandandi krafna séu áratuga gamlar kröfur, eins og komið hefur fram. Innheimtumenn gefa þær skýringar að skiptastjórar hafi ekki lokið skiptum í búum sem tekin hafa verið til gjaldþrotameðferðar eða að upplýsingar um skiptin hafi ekki borist innheimtumanni. Þá fyrst þegar skiptum er sannanlega lokið er hægt að afskrifa skuldir tilheyrandi búinu, sem ekki hafa fengist greiddar við lok skipta.

Afskriftir skulda byggja á lögum nr. 150/2007 um fyrningu kröfuréttinda (og eldri lögum nr. 14/1905 um fyrningu skulda og annarra kröfuréttinda) auk verklagsreglna sem innheimtumenn fara eftir við vinnslu afskriftanna. Að auki þarf að taka tillit til laga nr. 90/1989, um aðför, laga nr. 21/1991, um gjaldþrotaskipti o.fl., og laga nr. 90/1991, um nauðungarsölu. Eitt af eftirfarandi skilyrðum verða að vera uppfyllt til þess að unnt sé að afskrifa kröfur:

- Einstaklingur hefur lýst yfir eignaleysi við fyrirtöku á fjárnámi og krafan fyrnd.
- Einstaklingur hefur verið lýstur gjaldþrota.
- Krafan á hendur einstaklingnum er fyrnd.

- Nauðasamningar.

Skuldir félags eru eingöngu afskrifaðar ef það hefur verið lýst gjaldþrota eða staðið við nauðasamninga. Í verklagsreglum innheimtumanna, sem fjármálaráðuneytið gaf út, koma fram leiðbeiningar til þeirra um hvaða upplýsingar þurfi að liggja fyrir áður en skuld félags er afskrifuð:

- Að aflað hafi verið samþykkis viðkomandi sveitarfélags um afskrift á útsvari.
- Að krafa sé fyrnd.
- Að fram komi hver sé fyrningardagsetning kröfunnar.
- Að innheimtusaga liggja fyrir, svo sem til hvaða innheimtuaðgerða hafi verið gripið í hverju tilviki og hver hafi verið niðurstaðan. Einnig, ef við á, hvers vegna ekki var hafist handa við innheimtuaðgerðir.
- Að öll gögn fylgi sem eru grundvöllur ákvörðunar um afskrift.
- Að afskrift á kröfu hafi verið samþykkt af viðkomandi innheimtufulltrúa/skrifstofustjóra og viðkomandi sýslumanni, í Reykjavík hjá Tollstjóranum í Reykjavík. Að sérstök atriði sem eru nánar tilgreind varðandi einstaka afbrigði afskriftabeiðna fylgi.

3.3.7 GJALDÞROTAMEÐFERÐ

Gjaldþrotameðferð er kostnaðarsöm og ber þeim sem krefst gjaldþrotaskipta að ábyrgjast greiðslu kostnaðar sem af henni hlýst ef krafan er tekin til greina og hann greiðist ekki af fé þrotabúsins. Því er ekki farið í slíkt ferli ef engar líkur eru taldar á því að eignir skuldarans nægi fyrir greiðslu skiptakostnaðar. Fari innheimtumaður fram á gjaldþrotaskipti fyrir hönd ríkissjóðs þarf hann að setja tryggingu sem samsvarar 250 þús.kr. vegna sérhvers máls. Greiða verður áður en krafan er tekin til greina. Fjárhæðin dugur skammt ef gjaldþrotamál eru umfangsmikil sem skýrir að hluta hversu hægt gengur að ljúka skiptum. Tryggingaféð vegna kröfu um gjaldþrotameðferð er fært á viðskiptareikning ríkissjóðs. Á þessum reikningi eru skráðar upplýsingar um héraðsdómstólinn sem tekur afstöðu til kröfunnar en engar upplýsingar um þann skiptastjóra sem á að fara með málið enda hefur hann ekki verið skipaður á þessum tímapunkti. Þegar upplýsingar um skiptastjóran liggja fyrir eru þær ekki skráðar á viðskiptareikninginn og veldur það innheimtumönnum vandræðum enda ber þeim að fylgjast með gangi mála. Málið veldur einnig vandræðum fyrir Ríkisendurskoðun sem á að sinna endurskoðun á viðskiptareikningnum. Eðlilegt væri að tryggingaféð færi á biðreikning þar til allar upplýsingar sem á þarf að halda liggja fyrir. Þá yrði auðveldara fyrir innheimtumenn að ýta við einstökum skiptastjórum með (eða án) tilstilli héraðsdóms. Útistandandi tryggingafé ríkissjóðs nam 296 m.kr. í árslok 2008. Samsvarandi fjárhæð var 275 m.kr. í lok ágústmánaðar 2010. Þar af tilheyrðu 172 m.kr. Tollstjóra.

**INNHEIMTUMAÐUR
SKAL LEGGJA FRAM
TRYGGINGU**

**EÐLILEGT AÐ
TRYGGINGAFÉÐ FARI
Á BIÐREIKNING**

4 VANDAMÁL OG LEIÐIR TIL ÚRBÓTA

MARKMIÐ ÁÆTLANA AÐ BÆTA SKIL Á GÖGNUM

4.1 UMFANG ÁÆTLANA

Eins og fram kemur í töflu 3.1. á bls. 15 námu áætlanir 46% af ógreiddum eftirstöðvum í virðisaukaskatti og 58% í tekjuskatti í september 2010. Áætlunum er ætlað að knýja á um skil á gögnum til skattyfirvalda og koma í veg fyrir að þeir sem ekki skila framtali komist hjá að greiða skatta. Oft er um að ræða eignalaus félög sem hætt eru rekstri og einstaklinga sem ekki eru skráðir fyrir neinum eignum, eru ekki launamenn og jafnvel óstaðsettir í hús. Dæmi er um einstakling sem þetta hefur átt við áratugum saman.

ÁÆTLANIR ALGENGARI HÉR EN Í NÁGRANNA- LÖNDUNUM

Áætlanir eru mun algengari hér á landi en í nágrannalöndunum. Hefur vandamálið verið til umfjöllunar um árabíl og Ríkisendurskoðun vakið athygli á því í fjölda skýrslna. Í skýrslunni *Framkvæmd fjárlaga 2009. Janúar til ágúst* kemur t.d. fram að þriðja hvert einkahlutafélag skili ekki framtali innan tilskilins frests og sæti því áætlun. Jafnframt segir þar að samkvæmt tekjubókhalda ríkisins hafi rúmlega 10 þúsund einkahlutafélög verið með gjaldfallnar skuldir hjá innheimtumönnum í árslok 2008. Eftirstöðvarnar námu 49,5 ma.kr., þar af námu dráttarvextir 16 ma.kr.

SKILIN LÍTIÐ BATNAÐ FRÁ 2010

Nýjar upplýsingar úr álagningarskrá Ríkisskattstjóra 2010 benda til þess að lítið hafi breyst varðandi skil lögaðila frá árinu 2008. Þannig var fjöldi lögaðila á skattgrunnskrá á landinu öllu 35.500 á árinu 2009. Af þessum lögaðilum sættu 35,1% áætlun opinberra gjalda eða 12.461 félag. Ekki liggur fyrir hve stór hluti þessara lögaðila sætti áætlun í fyrsta skipti.

Á hinn bóginn hefur áætlunum á einstaklinga fækkað á milli árána 2009 og 2010. Árið 2009 voru áætlaðar tekjur á 17.550 framteljendur eða 6,56% af heildarfjölda framteljenda á grunnskrá. Sambærileg tala fyrir árið 2010 var 13.760 eða 5,26% af heildarfjölda framteljenda. Þá voru á árinu 2009 útbúin svonefnd „skattstjóraframtöl“ fyrir 3.970 einstaklinga en 3.040 á árinu 2010. Skattstjóraframtal er útbúið þegar einstaklingur hefur ekki skilað skattframtali en fyrir liggur að allar upplýsingar um hann eru þegar hjá skattyfirvöldum. Heimild til að standa svona að málum er í lokamálsgrein 90. gr. laga 90/2003 um tekjuskatt, sbr. 6. gr. laga nr. 164/2006. Í greinargerð með umræddri 6. gr. segir m.a. að úrræðið eigi við þegar um sé að ræða einfaldri framtalsgerð, s.s. hjá lífeyrisþegum svo framarlega sem bankaupplýsingar liggja fyrir, eða hjá framteljendum sem ekki eiga hlutabréf, jafnvel þótt bankaupplýsingar liggja ekki fyrir.

Hinn 28. desember 2010 voru samþykkt lög nr. 163/2010 um breytingu á lögum nr. 50/1988 um virðisaukaskatt með síðari breytingum (rafræn þjónustusala og eftirlit

vegna áætlana). Lögin veita Ríkisskattstjóra heimild til að synja aðila um skráningu í virðisaukaskattsskrá hafi opinber gjöld hans verið áætluð á a.m.k. einu af næstliðnum þremur tekjuárum áður en hann sótti um skráningu. Þá er í lögnum að finna það skilyrði að ef nýta á innskatt til frádráttar við virðisaukaskattsskil að seljandi vörunnar sé skráður í virðisaukaskattsskrá á því tímamarki þegar viðskiptin eiga sér stað. Enn fremur er Ríkisskattstjóra heimilt að fella skattaðila af virðisaukaskattsskrá hafi hann sætt áætlun virðisaukaskatts samfellt í tvö ár eða lengur. Lögin marka tímamót og því ber að fagna. Eftir stendur að framtalsskil í tekjuskatti eru enn vandamál sem bregðast verður við.

LÖGIN MARKA TÍMAMÓT

4.2 REGLUR UM AFSKRÁNINGU FÉLAGA

Hafi félag ekki skilað ársreikningi í þrjú ár samfellt ber ársreikningaskrá að kanna hvort það sé enn starfandi. Send er aðvörun til forsvarsmanna félagsins um að það verði afskráð innan tiltekins frests. Berist ekki svar er sama aðvörun birt í Lögbirtingarblaðinu og félagið afskráð berist ekki svar innan þess frests sem veittur er.

Hvort sem félag hefur verið starfrækt í þau þrjú ár sem um ræðir eða ekki hafa skattfyrirvöld áætlað því tekjur í samræmi við verklagsreglur öll árin með tilheyrandi vandræðum fyrir innheimtukerfið. Ástæða er til að veita ársreikningaskrá heimild til að afskrá fyrirtæki fyrr en nú er raunin eða gera forsvarsmenn þeirra persónulega ábyrga að viðlögðum sektum. Þá hafa komið fram hugmyndir um að Ríkisskattstjóri fái heimild til að afskrá félög hafi þau ekki skilað framtali.

ÁRSREIKNINGASKRÁ FÁI HEIMILD TIL AÐ AFSKRÁ FYRR EN NÚ

Fyrirtækjaskrá Ríkisskattstjóra tók til starfa á árinu 2003 með sameiningu hlutafélagaskrár og ársreikningaskrár. Með stofnun Fyrirtækjaskrár átti að ná fram hagræðingu og samræmingu í skráningu upplýsinga og auðvelda skráningarskyldum aðilum að koma upplýsingum og leiðréttingum á framfæri. Þetta hefur enn ekki gengið eftir. Ástæðan er að hluta til sú að gögn sem skattfyrirvöld fá send eru lögum samkvæmt trúnaðarupplýsingar sem ekki má afhenda öðrum aðilum nema skýr lagaheimild sé fyrir hendi. Gögn sem ársreikningaskrá fær send (þ.e. ársreikningar) eru hins vegar opinber. Í þeim tilvikum sem skattfyrirvöld fá sendan ársreikning en ekki ársreikningaskrá er skattfyrirvöldum því óheimilt að afhenda hann skránni. Að mati Ríkisendurskoðunar ber að veita ársreikningskrá heimild til að nýta gögn sem send hafa verið skattfyrirvöldum.

ÁRSREIKNINGASKRÁ FÁI AÐ NÝTA GÖGN SKATTYFIRVALDA

4.3 GERVIVERKTAKA

Svokölluð gerviverktaka er vandamál sem skattfyrirvöld glíma við hér á landi en þekkest lítt í nálægum löndum. Þegar launþegasambandi er breytt í verktakasamband án þess að nauðsynlegar skattalegar forsendur séu fyrir hendi kallast það gerviverktaka. Vandamálið sem snýr að innheimtumönnum vegna slíkrar verktöku er m.a. fólgið í því að enginn launagreiðandi er til staðar sem er ábyrgur fyrir greiðslu skatta viðkomandi „starfsmanns“. Skattfyrirvöld hafa bent á nokkrar atvinnugreinar þar sem gerviverktaka er algengari en almennt gerist. Sem dæmi um slíka starfsemi má nefna bygginga- starfsemi, þjónustu við mannvirkjaverð og veitingastarfsemi. Jafnframt hafa skatt-

yfirvöld gengið frá skilgreiningu á því hvaða skilyrði þurfa að vera uppfyllt til þess að um verktöku geti verið að ræða, sbr. ákvarðandi bréf Ríkisskattstjóra nr. 856/1998.

Bent hefur verið á að hluti þeirra einstaklinga sem á ógreiddar skattskuldir starfi sem verktakar vegna þess að á atvinnurekendum hvíli sú skylda að halda eftir allt að 75% af launum starfsmanna vegna skatt- eða meðlagsskulda. Þessari reglu hefur nú verið breytt og er ekki lengur miðað við ákveðið hlutfall launa.

4.4 INNLEIÐING ÁHÆTTUSTJÓRNUNAR

Ríkisendurskoðun telur að sú aðferðafræði og áhersla sem áhættustjórnun byggir á myndi gagnast innheimtakerfinu við að forgangsraða verkefnum og nýta fjármagn og krafta starfsfólks sem best. Áhættustjórnun byggist á því að greina og meta alla áhættuþætti heildstætt og bregðast við þeim á grundvelli mikilvægis hvers og eins. Áhættustjórnun byggir á eftirfarandi átta þáttum sem tengjast innbyrðis:

- Starfsumhverfi.
- Markmiðssetningu.
- Áhættugreiningu.
- Áhættumati.
- Viðbrögðum við áhættu.
- Eftirlitsaðgerðum.
- Upplýsingaflæði og samskiptum.
- Eftirfylgni.

ÁTTA UNDIRSTÖÐU- ÞÆTTIR ÁHÆTTU- STJÓRNUNAR

Ekki hefur farið fram heildstæð og formleg áhættugreining við innheimtu opinberra gjalda hér á landi. Þrátt fyrir það hefur Tollstjóri gengið frá ýmsum verklagsreglum sem miða að því að lágmarka áhættu á ákveðnum sviðum innheimtunnar.

Liður í að greina innheimtakerfið heildstætt og áhættu því tengda er að koma á fót sérstakri greiningardeild innan tollstjóraembættisins. Í slíkri deild væri hægt að þróa ferla til að afla upplýsinga og fá heildaryfirsýn um innheimtu opinberra gjalda á landsvísu. Þar ætti einnig að vinna úr þessum upplýsingum og leggja samræmt mat á kröfur og innheimtuaðgerðir. Í nálægum löndum hefur víða verið komið upp greiningardeildum þar sem haldið er utan um allt innheimtuferlið og áhættu því tengda. Deildirnar vinna að því að bera kennsl á hættur sem geta valdið því að innheimtu-
markmið náist ekki. Meðal þess sem afla þarf upplýsinga um er:

- Í hvaða sköttum eða gjöldum er mest hættu á lélegum heimtum? Hvað veldur því að þessi gjöld fást síður greidd en önnur?
- Hvaða gjaldendur/atvinnugreinar eiga þar helst í hlut?
- Hvernig er best að koma í veg fyrir eða draga úr hættu á slæmum heimtum þannig að sem bestur árangur náist?

FLOKKA ÞARF SKULDIR OG SKULDARA

Flokka þarf skuldir og skuldara eftir sameiginlegum einkennum og eðli og freista þess að ná bættri innheimtu með minni tilkostnaði. Forsendan er sú að með aukinni þekkingu á hegðun og breytni skuldara, t.d. með hliðsjón af því hvaða atvinnugrein þeir

tilheyra, aldri, stétt og stöðu megi segja fyrir um greiðsluvilja og greiðslugetu þeirra. Þá má flokka skuldinar eftir fjárhæðum, aldri og uppruna. Þegar þessi flokkun hefur verið gerð og hver flokkur verið greindur og metin með tilliti til áhættu er innheimtumaðurinn betur í stakk búinn til að velja þau úrræði sem nægja til að fullnusta kröfuna með sem minnstum tilkostnaði.

Efnahags- og starfsumhverfi hefur mikil áhrif á ytri áhættu. Því er nauðsynlegt að fylgjast vel með ytri aðstæðum og aðlaga starfsemina að breytingum á þeim. Dæmi um þetta eru þær snöggv breytingar sem urðu á efnahagsástandi þjóðarinnar í kjölfar bankahrunsins haustið 2008.

Enda þótt áhættugreining af þessum toga hafi ekki farið fram með heildstæðum hætti hér á landi eins og æskilegt hefði verið vinna innheimtumenn eftir samræmdu kerfi þegar þeir forgangsraða verkefnum. Þannig er samkvæmt upplýsingum frá Tollstjóra t.d. alltaf lögð mest vinna í að reyna að innheimta skuldir þeirra 20 aðila sem skulda mest eftir hverja keyrslu hjá Fjársýslunni.

4.5 BREYTT SKIPULAG INNHEIMTUMÁLA

Eins og áður hefur komið fram eru Tollstjóri og sýslumenn samkvæmt núgildandi skipulagi hliðsett stjórnvöld. Engu að síður hefur Tollstjóri ákveðið eftirlits- og leiðbeiningarhlutverk með höndum. Í samræmi við það hlutverk hefur embættið gefið út 14 verklagsreglur um ýmis málefni sem tengjast innheimtu skatta og gjalda. Að öllu jöfnu fara innheimtumenn eftir þessum verklagsreglum. Þó hefur verið bent á að aðstæður á landsbyggðinni séu um margt aðrar en á höfuðborgarsvæðinu og því komi fyrir að sértækum reglum sé fylgt hjá einstaka innheimtuembætti.

SÉRTÆKUM REGLUM
FYLGJT HJÁ EINSTAKA
EMBÆTTI

Ríkisendurskoðun telur æskilegt að Tollstjóri verði gerður ábyrgur fyrir innheimtu opinberra gjalda á landinu öllu. Landið verði þar með eitt innheimtuumdæmi. Lagt er til að innheimtumönnum ríkissjóðs (innheimtuembættum) sem starfa í umboði Tollstjóra eftir breytinguna verði fækkað í áföngum. Tollstjóra verði falið að útfæra þær breytingar í samráði við fjármálaráðuneytið.

Með því að færa innheimtuna á eina hendi fæst betri yfirsýn og unnt verður að forgangsraða verkefnum eftir mikilvægi þeirra. Þá er ekki síður mikilvægt að með því verður auðveldara að tryggja samræmda framkvæmd innheimtunnar á landsvísu þannig að allir sitji við sama borð. Betri skilyrði skapast auk þess til að taka upp áhættustjórnun og að efla þekkingu starfsmanna á vanskilakerfi TBR sem er flókið og hefur valdið ákveðnum vandræðum ekki síst í minnstu umdæmunum. Jafnframt skapast möguleikar á að vinna að afmörkuðum verkefnum í einstökum innheimtuembættum.

BETRI YFIRSÝN OG
FORGANGSRÖÐUN
MARKVISSARI

Ekki er ólíklegt að stækkun innheimtuumdæma hafi í för með sér tilfærslu starfsmanna og jafnvel fækkun þeirra. Hins vegar er áherslan ekki á að fækka starfsmönnum heldur að stuðla að skilvirkari og hagkvæmari aðferðum við innheimtu og betri árangri. Í þeim efnum skiptir hvert prósentubrot miklu máli og mun meira máli en hugsanlegur sparnaður sem ná mætti fram með fækkun starfsmanna. Hafa ber í huga

að þróun upplýsingatækninnar hefur leitt til þess að verkþættir eins og innheimta opinberra gjalda eru minna háðir því en áður var hvar þeim er fyrirkomið á landinu.

AUÐVELDARA AÐ KOMA Á SAMVINNU

Þá má gera ráð fyrir því að auðveldara verði að koma á nauðsynlegri samvinnu milli skattkerfisins og innheimtunnar ef innheimtan færist á eina hendi. Ýmis mál eru sameiginleg vandamál skattkerfisins og innheimtukerfisins. Nægir þar að nefna áætlanir en báðir aðilar hefðu mikinn hag af því ef tækist að draga úr umfangi þeirra.

GAGNRÝNT AÐ SAMI AÐILI ANNIST INN- HEIMTU OG FJÁRNÁM

Eitt af því sem hefur verið gagnrýnt varðandi núverandi skipan mála er að sýslumenn, sem annast innheimtu opinberra gjalda og hafa hag af því að innheimtan gangi sem best, gera jafnframt fjárnám til að tryggja kröfur. Innheimtumenn hafa um árabíl fengið greidda innheimtupóknun sem tekur mið af innheimtuárangri þeirra. Þeir leggja fram kröfu og eiga sjálfir að úrskurða um réttmæti hennar við fjárnámssgerðina. Í 1. mgr. 4. gr. laga nr. 90/1989 um aðför segir að sýslumenn og löglærðir fulltrúar þeirra eigi að annast aðfarargerðir. Í lögnum er á því byggt að framkvæmd aðfarargerða sé stjórnvaldsathöfn. Ef gera þarf fjárnám utan Reykjavíkur fyrir tekjum ríkissjóðs sér því sami aðili um innheimtu viðkomandi gjalda og annast framkvæmd þess. Eðlilegt er að spurt sé hvort þessi skipan mála sé æskileg. Samkvæmt tilvitnuðum lögum er á því byggt að reglur um hæfi dómara í einkamáli gildi um hæfi sýslumanns eða löglærðs fulltrúa hans til að sjá um fjárnám. Í niðurlagi 2. mgr. 4. gr. umræddra laga er að finna undantekningu frá umræddum hæfisreglum sem tekur beinlínis til þeirra umdæma þar sem sýslumenn gegna einnig hlutverki innheimtumanna ríkissjóðs. Undantekningin kveður á um að slík innheimta valdi því ekki að sýslumaður af þeirri ástæðu einni teljist vanhæfur til að gera fjárnám fyrir kröfum um skatta og önnur samsvarandi gjöld. Ekki fer á milli mála að höfundar laganna telja að þessi skipan mála sé af illri nauðsyn því að í athugasemdum við umrætt ákvæði í frumvarpi til laganna segir orðrétt: „Telja verður að þessi undantekning sé algerlega óhjákvæmileg af tilliti til framkvæmdar í þessum efnunum.“ Verði Tollstjóra falin öll innheimta á opinberum gjöldum á landsvísu má skilja betur milli þessara verkefna en nú er. Tollstjóri yrði þá að leita atbeina hlutaðeigandi sýslumanns til að gera fjárnám. Hann er því ekki beggja vegna borðsins eins og halda má fram að innheimtumenn ríkissjóðs utan Reykjavíkur séu nú þótt ágreining um fjárnámið og framkvæmd þess megi bera undir dómstóla.

BETRI AÐGREINING NÆST MED SAMEININGU UMDÆMANNA

Árið 1989 gerði Tryggingastofnun ríkisins samning við dóms- og kirkjumálaráðuneytið (nú innanríkisráðuneytið) um að embætti sýslumanna tækju að sér umboðsstörf utan Reykjavíkur fyrir Tryggingastofnun. Samkvæmt samningnum annast sýslumenn umboðsstörf fyrir stofnunina á sviði atvinnuleysistrygginga, lífeyristrygginga, slysa-trygginga og sjúkratrygginga. Kostnaður við reksturinn er innifalinn í rekstri viðkomandi sýslumannsembættis, enda sinna starfsmennirnir jafnframt öðrum tilfallandi verkefnum þess. Þeir eru ráðnir til að starfa sérstaklega við umræddar tryggingar og ber þegar þeir sinna þeim að starfa í samræmi við verklagsreglur og fyrirmæli Tryggingastofnunar. Hins vegar lúta þeir almennt stjórn sýslumanns enda hans starfsmenn. Verði landið gert að einu innheimtuumdæmi mætti hafa áþekkt eða sama fyrirkomulag á samskiptum Tollstjóra og innheimtumanna á landsbyggðinni.

4.6 MENNTUN STARFSFÓLKS INNHEIMTUEMBÆTTA

Tollstjóri hefur unnið námsskrá fyrir starfsfólk á innheimtusviði embættisins. Námskráin tók mið af þarfagreiningu sem unnin var hjá embættinu. Markmiðið með náminu er að stuðla að aukinni hæfni og starfsánægju starfsmanna á innheimtusviði. Ekki er krafa um að starfsmenn sæki þessi námskeið. Að mati Ríkisendurskoðunar ætti að gera kröfu um að allir nýir starfsmenn innheimtunnar hvort heldur er á höfuðborgarsvæðinu eða á landsbyggðinni sæki nám hjá Tollstjóra. Þá er æskilegt að símenntun sé í boði fyrir alla starfsmenn.

**GERA ÆTTI KRÖFU
UM NÁM HJÁ
TOLLSTJÓRA**

4.7 BEITING ÞVINGUNARÚRRÆÐA

Innheimtumenn ríkissjóðs geta beitt ýmiss konar úrræðum við innheimtu skattskulda. Úrræðin eru ýmist þannig að þeim er hægt að beita án atbeina annarra stjórnvalda svo sem skuldajöfnuði, greiðsluáætlunum og launaafdrætti. Í öðrum tilvikum þarf að leita til annarra stjórnvalda með beiðni um fullnustugerð. Fullnustugerðir sem innheimtumaður biður um eru: Fjárnám, nauðungarsala og gjaldþrotaskipti. Ennfremur þarf aðstoð lögregluvalda ef loka á starfsstöð atvinnurekanda vegna vanskila. Sumum innheimtuúrræðum er eingöngu hægt að beita vegna ákveðinna gjalda. Þannig er einungis hægt að beita launaafdrætti vegna skulda á þing- og sveitarsjóðsgjöldum og heimild til stöðvunar atvinnurekstrar vegna vanskila er eingöngu vegna vangoldinna vörsluskatta. Innheimtumenn hafa ávallt verið tregir til að beita lokunarheimildinni. Ástæðan getur m.a. verið sú að oft er um að ræða starfsstöð sem sér fjölda manns fyrir atvinnu. Hins vegar er hótun um lokun gjarnan beitt og það leiðir oft til þess að rekstraraðilar koma og semja um sínar skuldir. Fjármálaráðuneytið ákvað eftir bankahrunið 2008 að lokunarheimildum skyldi ekki beitt fyrst um sinn og stendur sú ákvörðun enn í mars 2011. Enda þótt heimild til lokunar sé fyrir hendi er fjöldi rekstraraðila án eiginlegrar starfsstöðvar og því óhægt um vik að beita úrræðinu. Þetta á t.d. við um ýmsa iðnaðarmenn sem geta farið á milli vinnustaða með tól sín og tæki.

**ÁSTÆÐAN OFT SÚ AÐ
STARFSSTÖÐ VEITIR
MÖRGUM VINNU**

4.8 TBR-KERFIÐ

Breytilegt er eftir innheimtumönnum hversu ánægðir þeir eru með TBR-kerfið. Ýmsir telja að það fullnægi engan vegin þörfum innheimtunnar meðan aðrir telja ekki vera verulega vankanta á því. Ríkisendurskoðun hefur kannað þá möguleika sem felast í kerfinu og telur að úr því megi ná umtalsverðum upplýsingum. Kerfið er nokkuð óþjálmt og einungis þeir notendur þess sem hafa víðtækan aðgang og vinna sjálfstætt í mörgum kerfishlutum verða sérfræðingar í því. Þjálfunin tekur all langan tíma. Vera þarf til staðar greinargóð þekking á kerfinu og ekki síður á flóknu laga- og regluverki enda má ekkert fara úrskaiðis í framkvæmdinni.

**ÞJÁLFUN TEKUR
LANGAN TÍMA**

Ekki hefur verið boðið upp á þjálfun í notkun kerfisins um nokkurt skeið. Helsta vanda málið sem notendur kerfisins eiga við að etja er að úrvinnslur eru þungar. Má í því sambandi nefna að allar úrvinnslur eru miðaðar við að prentaðir séu út listar. Færslu inn í *excel*-skrár þarf að gera handvirkt sem gerir úrvinnslu þyngri en ella. Úrvinnslur í *Oracle*-kerfinu fara fram innan dagsins á meðan úrvinnslur í bókhaldshluta TBR fara fram eftir að vinnudegi lýkur.

Tollstjóri veitir m.a. fjármálaráðuneytinu upplýsingar sem byggja á talningum úr kerfinu. Þessar talningar verður að hluta til að vinna handvirkt svo sem:

- Fjöldi greiðsluáskorana (t.d. vegna makainnheimtu, innheimtu skattsekta, innheimtu lögveðsgjalda o.fl.).
- Fjöldi útsendra aðfararbeiðna.
- Fjöldi útsendra nauðungarsölubeiðna.
- Fjöldi útsendra gjaldþrotabeiðna.
- Fjöldi afturkallaðra oftaldra beiðna eftir greiðslu.

VANTAR UPP- LÝSINGAR UM ATVINNUGREINA- MERKINGU

Þá vantar í TBR-kerfið upplýsingar um atvinnugreinamerkingu fyrirtækja og einstaklinga með atvinnurekstur. Fjársýslan verður að kalla eftir slíkum upplýsingum frá Fyrirtækjaskrá ef þörf er á þeim. Þær eru nauðsynlegar til að hægt sé að áhættugreina skuldir og skuldara. Að mati Ríkisendurskoðunar er mikilvægt að koma þessum málum í betra horf hið fyrsta. Starfsmenn Fjársýslunnar og Tollstjóra verða að greina vanda málin og koma sér saman um aðgerðir sem vænlegar eru við lausn þeirra.

4.9 DRÁTTUR Á BÚSKIPTUM

ELSTA KRAFAN FRÁ 1986

Samkvæmt upplýsingum frá Fjársýslu ríkisins voru í byrjun maí 2010 um 150.621 m.kr. í innheimtu hjá innheimtumönnum. Um 67% af þeirri fjárhæð voru kröfur sem tilheyrðu embætti Tollstjóra. Aldur krafanna er breytilegur og var elsta krafan á þessum tímapunkti frá árinu 1986, þ.e. 24 ára gömul. Mikinn hluta þessara krafna á að öllu eðlilegu að vera búið að afskrifa. Ástæður þess að það hefur ekki verið gert eru þær að skiptastjórar hafa ekki gengið frá gjaldþrotaskiptum.

Héraðsdómarar skipa skiptastjóra. Í 76. gr. laga nr. 21/1991 um gjaldþrotaskipti o.fl. kemur fram að kröfuhafi geti á meðan á gjaldþrotaskiptum stendur borið upp skriflegar aðfinnslur um störf skiptastjóra við héraðsdómara sem hefur skipað hann. Jafnframt kemur fram að héraðsdómara sé heimilt að víkja skiptastjóra úr starfi að tilteknum skilyrðum uppfylltum.

LÖGIN VEITA SKIPTASTJÓRUM TAKMARKAÐ AÐHALD

Lög nr. 21/1991 um gjaldþrotaskipti veita skiptastjórum takmarkað aðhald. Það stendur því upp á kröfuhafa að hafa reglubundið eftirlit með því hvar þeirra mál eru á vegi stödd og gera athugasemdir ef þörf er á. Tollstjóri hefur ekki sett sér verklagsreglur um hvernig hann sem kröfuhafi skuli standa að þessu eftirliti. Á verkefnaáætlun Tollstjóra árið 2008 var engu að síður afráðið að gera sérstakt átak í að fylgjast með störfum skiptastjóra. Héraðsdómi Reykjavíkur voru send bréf á árunum 2008 og 2010 þar sem fram komu aðfinnslur við störf skiptastjóra á grundvelli 76. gr. gjaldþrotaskiptalaga. Voru elstu málin frá árinu 1995. Jafnframt var skiptastjórum á árinu 2009 sendur fjöldi áminningarbréfa vegna búskipta þar sem skiptum var lokið en auglýsing þess efnis hafði ekki birst í Lögbirtingarblaðinu. Í þriðja lagi voru skiptastjórum send áminningarbréf þar sem embættið óskaði eftir upplýsingum um framvindu skipta en að öðrum kosti yrðu málin send til héraðsdóms á grundvelli fyrrgreindrar lagagreinar.

4.10 LAGABREYTINGAR

Í kjölfar bankahrunsins 2008 gripu stjórnvöld til ýmissa aðgerða til að létta undir með heimilum og atvinnurekstri. Hluti þessara aðgerða hefur breytt vinnuumhverfi innheimtumanna umtalsvert. Þrátt fyrir að mikið hafi verið gert er þörf á fleiri úrræðum sem kalla á lagabreytingar ef innheimtan á að ganga eðlilega fyrir sig.

4.10.1 LÖG UM GREIÐSLUUPPGJÖR

Í mars 2010 voru samþykkt lög um greiðsluuppgjör á gjöldum lögaðila og einstaklinga í atvinnurekstri. Með þessum lögum var rekstraraðilum sem voru í vanskilum með virðisaukaskatt, staðgreiðslu opinberra gjalda, tryggingagjald og þing- og sveitarsjóðsgjöld sem höfðu gjaldfallið fyrir 1. janúar 2010 gert kleift að sækja um frest til greiðsluuppgjörs á þeim vanskilum til 1. júlí 2011 án frekari viðurlaga að uppfylltum ákveðnum skilyrðum. Afgreiðsla þessara umsókna er hjá Tollstjóra óháð lögheimili umsækjanda. Að mati starfsmanna tollstjóraembættisins eru þessi lög til mikilla bóta enda hafa innheimtumenn ríkissjóðs haft takmarkaðar heimildir til að beita ívilnunarúrræðum gagnvart rekstraraðilum.

**GETA SÓTT UM FREST
ÁN FREKARI
VIÐURLAGA**

4.10.2 TAKMARKAÐAR HEIMILDIR TIL AÐ KANNA EIGNASTÖÐU SKULDARA

Eitt helsta vandamál, sem innheimtumenn eiga við að etja eru þær takmörkuðu heimildir sem þeir hafa til að kanna eignastöðu skuldara. Innheimtukerfið býður eingöngu upp á upplýsingar um ákveðnar eignir, s.s. fasteignir, bíla og báta sbr. lokamálsgr. 111. gr. laga nr. 90/2003 um tekjuskatt. Heimildir innheimtumanna í nágrannalöndum til upplýsingaöflunar um fjárhags- og eignastöðu skuldara eru mun rýmri en hér. Þeir geta, auk þeirra upplýsinga sem íslenskir innheimtumenn hafa aðgang að, fengið afrit af skattframtölum, upplýsingar um allar peningalegar eignir í bönkum og jafnvel að uppfylltum ákveðnum skilyrðum krafið viðskiptabanka um að millifæra af bankareikningi skuldarans fjárhæð sem nemur skattskuld hans við ríkið.

**HEIMILDIR INN-
HEIMTUMANNA Í
NÁGRANNA-
LÖNDUNUM RÝMRI**

4.10.3 STAÐA SKATTKRAFNA VIÐ GJALDÞROT

Með lögum nr. 78/1989, um breytingu á lögum nr. 45/1987, um staðgreiðslu opinberra gjalda, sbr. lög nr. 90/1987, og um breytingu á lögum um virðisaukaskatt, nr. 50/1988, var forgangur þessara gjalda og skatta við gjaldþrotaskipti afnumin. Í greinargerð með frumvarpi til þeirra laga var áréttað að ekki þætti við hæfi að ríkið stæði frammar öðrum kröfuhöfum. Að undanförunu hafa þær raddir heyrst að vanskil á vörslufé ættu að verða forgangskröfur í bú enda um sameiginlegan sjóð landsmanna að ræða. Lagt var fram stjórnarfrumvarp á 138. löggjafarþingi (2009–2010) þar sem fram kom tillaga í þessa veru. Tillagan náði ekki fram að ganga.

**VANSKIL Á VÖRSLUFÉ
VERÐI FORGANGS-
KRÖFUR**

4.10.4 SKULDAJÖFNUNARHEIMILD BARNABÓTA

Ein af aðgerðum stjórnvalda til að létta undir með skuldsettum heimilum var fólgin í því að afnema frá og með 1. janúar 2009 skuldajöfnunarheimild barnabóta á móti vangreiddum sköttum og gjöldum til ríkis og sveitarfélaga, ofgreiddum húsaleigubótum og vangreiddum meðlögum til Innheimtustofnunar sveitarfélaga. Þetta var gert með breytingu á reglugerð nr. 555/2004 um greiðslu barnabóta.

**EKKI LENGUR HÆGT
AÐ JAFNA KRÖFUM Á
MÓTI BARNABÓTUM**

Barnabætur eru framfærslustyrkur og er um að ræða ótímabundna lögbundna ákvörðun. Breytingin veldur innheimtumönnum hins vegar nokkrum erfiðleikum. Eftir hana situr nú eftir í kerfinu fjöldi lágra krafna sem ekki fást greiddar sem áður var jafnað á móti bótunum. Þann 1. ágúst 2010 voru t.d. greiddar út barnabætur að fjárhæð 333 m.kr. kr til 19.441 einstaklinga, sem samtals skulduðu um 3.550 m.kr. sem skiptust á eftirfarandi hátt.

4.1 Skattskuldir þeirra sem fengu greiddar barnabætur 1. ágúst 2010					
SKULD			SAMTALS		
FRÁ	SKULD TIL		SKULD	HLUTFALLSTÖLUR	
ÞÚS. KR	ÞÚS. KR	FJÖLDI	M.KR.	AF FJÖLDA	AF FJÁRHÆÐ
0	50	16.327	265,3	84,0%	7,5%
50	100	1.311	91,6	6,7%	2,6%
100	500	1.211	251,0	6,2%	7,1%
500	1.000	196	135,2	1,0%	3,8%
1.000	10.000	396	2.806,9	2,0%	79,1%
		19.441	3.549,9	100,0%	100,0%

Skuldajöfnunin hefði skilað ríkissjóði liðlega 333 m.kr. í ágústmánuði. Með breytingu á reglugerð um útgreiðslu barnabóta án tillits til skuldastöðu einstaklings gagnvart ríkissjóði má áætla að árlega greiði ríkissjóður út á bilinu 500 m.kr. til 600 m.kr. í barnabætur til einstaklinga sem eru í skuld. Greiðslurnar eiga sér stað 1. ágúst og 1. nóvember ár hvert.

4.11 UPPLÝSINGAFLÆÐI OG SAMSKIPTI

Ekki eru til skriflegar reglur um hvernig upplýsingar skuli flytjast á milli aðila í innheimtukerfinu. Þá benda upplýsingar sem Ríkisendurskoðun hefur aflað sér til þess að fundir og önnur samskipti þeirra sem koma að innheimtumálum séu almennt óformleg. Tollstjóri á m.a. að hafa frumkvæði að samskiptum við fjármálaráðuneytið með því að setja fram ábendingar og tillögur um breytingar á lögum og/eða reglugerðum í þeim tilgangi að bæta innheimtuna. Við eftirgrennslan Ríkisendurskoðunar hjá Tollstjóra kom í ljós að talsvert mun vera um ábendingar af hálfu embættisins til ráðuneytisins en færstar eru formlegar. Algengara er að spjallað sé um það sem talin er þörf á að bæta á fundum með ráðuneytinu. Að mati Ríkisendurskoðunar verður að ráða bót á þessu og koma á meiri formfestu í samskiptum þessara aðila, ekki síst vegna aðkallandi breytinga. Setja þarf reglur til að formgera nauðsynlega upplýsingamiðlun annars vegar milli innheimtuembætta og hins vegar milli þeirra og Fjársýslunnar, skattyfirvalda og fjármálaráðuneytisins. Enn fremur þurfa þessi samskipti að vera rekjanleg, þ.e. skrifa þarf fundargerðir vegna formlegra funda og minnispunkta vegna óformlegra funda. Þá eru reglur um upplýsingaflæði nauðsynlegar til þess að tryggja að aðgengi allra hlutaðeigandi aðila að upplýsingum sé fullnægjandi og ávallt sé unnið með nýjustu upplýsingar.

**KOMA ÞARF Á MEIRI
FORMFESTU Í
SAMSKIPTUNUM**

5 NOKKUR ATRIÐI UM INNHEIMTU Í NÁGRANNALÖNDUNUM

Breytilegt er eftir löndum hvernig innheimta skatta og opinberra gjalda er skipulögð og til hvaða úrræða innheimtuaðilar geta gripið. Ríkisendurskoðun kannaði heimildir innheimtuyfirvalda í Danmörku, Bretlandi og Hollandi til að fá upplýsingar um eignastöðu skuldara. Þá var fyrirkomulag innheimtunnar í þessum löndum kannað lítillega.

5.1 DANMÖRK

Árið 2005 var gerð grundvallarbreyting á innheimtu opinberra gjalda í Danmörku. Innheimta skatta og opinberra gjalda hafði fram að því verið dreifð, þ.e. hjá skattýfirvöldum, sveitarfélögum, lögreglustjórum o.fl. Með breytingunni var sett á laggirnar ein innheimtustofnun, *Inddrivelsecentret*, sem heyrir undir ráðuneyti skattamála. Markmiðin eru m.a að:

- Ganga frá samræmdum reglum um innheimtu skatta og gjalda sem ekki eru greidd í staðgreiðslu (*restancer*).
- Draga úr tvíverknaði.
- Bæta stjórnun og forgangsröðun í innheimtumálum, þ.e. beina sjónum að þeim sviðum þar sem líklegast er talið að innheimtuaðgerðir beri árangur.
- Lækka umsýslukostnað.

Aðgengi innheimtumanna að upplýsingum um eignir og fjárhagsstöðu skuldara er mun meira á hinum Norðurlöndunum en hér. Innheimtumenn þar hafa almennt aðgang að upplýsingum úr skattframtölum og heimild til að fara fram á launaafdrátt hjá skuldurum vegna allra skatta. Þá má nefna að nýlega útvíkkuðu Danir makaábyrgð hjá sér þannig að hún nær yfir ábyrgð á öllum skattskuldum hjóna.

5.2 BRETLAND

Í lok árs 2008 gaf breska ríkisendurskoðunin (*National Audit Office*) út skýrslu um umsýslu og innheimtu skattskulda þar í landi (*Management of tax debts*). Í skýrslunni eru m.a. settar fram tillögur að bættu innheimtuferli auk annarra breytinga til að auðvelda innheimtu opinberra gjalda. Tillögurnar lutu m.a. að því að áhættugreina og flokka skuldara og skuldir. Lagt var til að skuldarar yrðu flokkaðir m.a. eftir því hvernig þeir brygðust við innheimtuaðgerðum, eftir atvinnugreinum o.fl. Þá kom einnig fram að flokka skyldi skuldir og áhættugreina þær með hliðsjón af aldri þeirra, fjárhæðum, skattategundum og öðrum þeim atriðum sem þýðingu þóttu hafa. Þessi flokkun skyldi

EIN INNHEIMTU-
STOFNUN FYRIR ALLT
LANDIÐ

INNHEIMTUMENN
HAFA BETRA AÐGENGI
AÐ UPPLÝSINGUM

síðan ráða því til hvaða aðgerða yrði gripið til þess að innheimta skuldirnar. Að því var stefnt að ekki yrði gripið til viðameiri aðgerða hverju sinn en sem dygðu til að ná fram greiðslu. Fram kom að ýmsir hefðu náð árangri með því að beita þessari aðferð. Nefnt var dæmi um orkuveitu í Bretlandi sem náð hafði að lækka útistandandi skuldir um 8% og skuldir eldri en sex mánaða um 28%. Einnig var nefnt dæmi um ótilgreinda innheimtustofnun sem náð hafði að bæta innheimtuna hjá sér um 15% til 40% eftir hópum skuldara með þessari sömu aðferð. Fram kom jafnframt að nauðsynlegt væri að leggja í nokkurn kostnað og vinnu til þess að innleiða tillögurnar en þegar upp væri staðið myndu þær draga úr innheimtukostnaði og gera bresku innheimtuna betur í stakk búna til að keppa við aðra innheimtuaðila í erfiðu efnahagsástandi.

5.3 HOLLAND

Hollendingar hafa náð nokkuð langt í að þróa áhættugreiningarkerfi til að bæta innheimtu skatta og opinberra gjalda. Þar eru skuldarar sem eiga slæma skuldasögu að baki meðhöndlaðir sérstaklega og fá eins konar flýtimeðferð. Sumir þeirra hafa getu til að greiða en skortir vilja til þess. Lögð er áhersla á að þessi hópur safni ekki upp skuldum til að greiðslugeta þeirra minnki ekki. Kanadamenn hafa einnig þróað svipaðar aðferðir. Þeir leggja áherslu á að flokka skattskuldir eftir fjárhæðum og aldri og hversu miklar líkur eru á því að þær greiðist ekki. Þá eru skuldarar jafnframt flokkaðir í tiltekna hópa.

Samkvæmt því kerfi sem notað er í Hollandi fær sérhver gjaldandi stig í samræmi við fyrirfram ákveðin viðmið. Horft er m.a. til tiltekinna atburða og atferlis svo sem hvernig gjaldandinn hefur staðið í skilum. Þá er saga hans skoðuð með tilliti til þess hvaða úrræðum hefur þurft að beita til þess að fá hann til að greiða. Stigin eru lögð saman til þess að finna hversu mikinn greiðsluvilja gjaldandinn hefur. Því fleiri stig því meiri greiðsluvilji. Stigagjöf getur breyst með tímanum í samræmi við tiltekið atferli eða atburði. Fjöldi stiga ræður því til hvaða úrræða er gripið til að innheimta skattskuldina.

Hollendingar hyggjast flokka skuldara í fimm hópa. Þeim skuldurum sem flokkast í þann hóp sem fær flest stig nægir yfirleitt að fá tilkynningu um að skattskuldin sé komin í gjalddaga til þess að þeir greiði. Gagnvart öðrum, sem flokkast neðar, þarf að beita viðameiri úrræðum. Hollendingar hyggjast fylgjast vel með hvernig kerfi þetta gefst og skrá nákvæmlega árangurinn af því m.a. í því skyni að bæta það og lagfæra.