



REKSTUR OG FJÁRHAGSSTAÐA ÁBYRGÐASJÓÐS LAUNA

JÚNÍ 2012

EFNISYFIRLIT

NÍÐURSTÖÐUR OG ÁBENDINGAR	3
VIÐBRÖGÐ VIÐ ÁBENDINGUM	7
1 INNGANGUR.....	11
2 LÖG OG REGLUR	12
2.1 Lög og reglugerð um Ábyrgðasjóð launa	12
2.2 Endurskoðun laga um Ábyrgðasjóð launa	13
2.3 Afgreiðsla á kröfum sem berast Ábyrgðasjóði launa.....	14
3 BUNDIÐ EIGIÐ FÉ	15
3.1 Almennt um bundið eigið fé	15
3.2 Ábyrgðargjald og fjöldi krafna	16
3.3 Bundið eigið fé Ábyrgðasjóðs launa	17
4. ÞJÓNUSTUSAMNINGUR	18

NIÐURSTÖÐUR OG ÁBENDINGAR

Ábyrgðasjóður launa var stofnaður árið 1992. Hann heyrir undir velferðarráðuneyti og lýtur þriggja manna stjórn sem ráðherra skipar til fjögurra ára í senn. Hlutverk sjóðsins er að tryggja launþegum og lífeyrissjóðum greiðslur vegna vangoldinna krafna þeirra við gjaldþrot atvinnurekanda eða þegar dánarbú hans er til opinberra skipta og erfingjar ábyrgjast ekki skuldbindingar þess. Skilyrði fyrir afgreiðslu sjóðsins á kröfu er að honum hafi borist umsögn skiptastjóra sem fer með bú vinnuveitanda um að hann telji viðkomandi kröfu réttmæta og að hún skuli njóta forgangsréttar í búið. Sjóðurinn ábyrgist þannig viðurkenndar forgangskröfur samkvæmt lögum um gjaldþrotaskipti vegna vangoldinna launa og lífeyrisiðgjalda, bóta vegna launamissis og fleira sem fallið hefur í gjalddaga undangengna 18 mánuði frá úrskurðardegi um gjaldþrot.

Flestar kröfur til Ábyrgðasjóðs launa eru afgreiddar af Vinnumálastofnun sem sér um daglega umsýslu fyrir sjóðinn en öll álitamál og mál sem hafa fordæmisgildi eru lögð fyrir stjórn hans. Stjórnin hefur hins vegar ekki sett sér formlegar starfsreglur og því liggur ekki fyrir með skjalfestum hætti hvernig hún kemur að afgreiðslu krafna. Þá liggja heldur ekki fyrir samþykktar verklagsreglur um afgreiðslu starfsmanna Vinnumálastofnunar á kröfum Ábyrgðasjóðs launa þó hluti af þeim séu til ódagsettar.

Ríkisendurskoðun kannaði afgreiðslu sjóðsins á kröfum vegna átta þrotabúa. Ekkert kom fram sem benti til þess að ekki væri farið að lögum og reglum. Kæra má afgreiðslur Ábyrgðasjóðs launa til velferðarráðuneytis. Á tímabilinu 2007–2011 fékk ráðuneytið til umfjöllunar 12 kærur vegna synjunar sjóðsins en á sama tímabili bárust sjóðnum samtals 10.015 kröfur og var 422 þeirra synjað. Einungis í fjórum tilvikum breytti ráðuneytið efnislegri niðurstöðu sjóðsins.

Ábyrgðasjóður launa er fjármagnaður með sérstöku gjaldi, ábyrgðargjaldi, sem innheimt er sem hluti af tryggingagjaldi. Gjaldið skilar sjóðnum um 90% af heildartekjum hans. Aðrar tekjur sjóðsins eru fjármunir sem innheimtast úr þrotabúum atvinnurekenda en eftir að sjóðurinn hefur afgreitt vangoldnar launa- og lífeyrissjóðskröfur eignast hann endurkröfurétt á þau. Ábyrgðargjaldið er skilgreint sem markaðar tekjur í fjárlögum.

Markaðar tekjur ríkisins eru skattar eða gjöld sem „eyrnamerkt“ eru vissum útgjaldaliðum. Alþingi ákveður á hverju ári með fjárlögum hve stórum hluta markaðra tekna viðkomandi stofnanir eða fjárlagaliðir mega ráðstafa. Það sem eftir stendur er fært sem svokallað „bundið eigið fé“ þessara aðila og því má einungis ráðstafa að fenginni heimild Alþingis. Dæmi eru um að fjárheimild stofnunar vegna markaðra tekna hafi verið mun hærri í fjárlögum en rauntekjur hennar. Það kemur ekki að sök ef stofnunin

**TRYGGIR GREIÐSLUR
Á VANGOLDNUM
LAUNA- OG LÍFEYRIS-
SJÓÐSKRÖFUM**

**AF 422 SYNJUNUM
SJÓÐSINS VORU 12
KÆRDAR TIL
RÁÐUNEYTIS**

**FJÁRMAGNAÐUR
MEÐ ÁBYRGÐAR-
GJALDI SEM ER HLUTI
TRYGGINGAGJALDS**

á bundið eigið fé upp á að hlaupa en sé ekki svo getur það leitt til þess að bundna eigið féð verði neikvætt. Um Ábyrgðasjóð launa gildir sú regla að allur tekjuafgangur/tekjuhalli er færður sem bundið eigið fé. Þetta er ekki í samræmi við almenna skilgreiningu á bindingu eigin fjár því venjulega er aðeins hluti þess bundinn. Ríkisendurskoðun hefur vakið athygli á þessu við endurskoðun sína á ríkisreikningi síðustu ár. Jafnframt telur stofnunin að ekki séu rök fyrir því að binda eigið fé Ábyrgðasjóðs launa. Skýrt er tekið fram í lögum um sjóðinn að hann skuli standa við skuldbindingar sínar. Skorti hann fé til þess ber ríkissjóði að lána honum þá fjármuni sem upp á vantar. Verði rekstrarafgangur af starfsemi sjóðsins er eðlilegt að hann sé færður sem hefðbundið eigið fé í efnahagsreikningi en ekki sem bundið eigið fé.

BUNDIÐ EIGIÐ FÉ HEFUR VERIÐ NEI- KVÆTT FRÁ 2003

Bundið eigið fé Ábyrgðasjóðs launa hefur verið neikvætt frá árinu 2003. Ástæðan er einkum sú að ábyrgðargjaldið hefur ekki hækkað í samræmi við fjölgun krafna til sjóðsins. Árin 2002–2006 og 2009 var ábyrgðargjaldið samkvæmt fjárlögum lægra en útgreiðslur Ábyrgðasjóðs launa þannig að viðskiptastaða sjóðsins við ríkissjóð varð neikvæð þessi ár.

VAXTAGJÖLD AF KRÖFUM UM 15% AF HEILDARGJÖLDUM SJÓÐSINS

Hár vaxtakostnaður sjóðsins á einnig þátt í bágru fjárhagsstöðu hans. Frá árinu 2009 hafa um 15% af árlegum heildargjöldum sjóðsins verið vaxtagjöld sem fallið hafa á kröfur sem bíða afgreiðslu. Þau námu t.d. 262 m.kr. árið 2011. Vextir reiknast á kröfur á 18 mánaða ábyrgðartímabili sjóðsins og einnig þann tíma sem það tekur skiptastjóra að skila umsögnum um þær til sjóðsins sem getur verið umfram 18 mánuði. Að sögn starfsmanna sem annast umsýslu fyrir sjóðinn taka lífeyrissjóðir iðulega vel í beiðnir atvinnurekenda um að fresta innheimtu á gjaldföllum iðgjöldum svo lengi sem kröfurnar eru innan 18 mánaða ábyrgðartímabils sjóðsins og bera fulla vexti. Þá leggst oft hár vaxtakostnaður á kröfur vegna seinagangs skiptastjóra. Heildarfjárhæð margra krafna myndi lækka mikið ef unnt væri að stytta þann tíma sem þær bera vexti.

ÆTLAÐ AÐ BUNDIÐ EIGIÐ FÉ SJÓÐSINS VERÐI JÁKVÆTT Í ÁRSLOK 2013

Heildartekjur Ábyrgðasjóðs launa árið 2011 námu 2.168 m.kr. og heildargjöld 1.776 m.kr. Sjóðurinn var því rekinn með 392 m.kr. rekstrarafgangi það ár og neikvætt bundið eigið fé hans í árslok lækkaði sem því nam, fór úr 1.595 m.kr. árið 2010 í 1.203 m.kr. 2011. Rekstrarafgangur ársins 2011 skýrist einkum af því að kröfum til sjóðsins fækkaði um tæpar 500 milli árána 2010 og 2011, úr 2.732 í 2.239. Samkvæmt lögum frá 2011, um ráðstafanir í ríkisfjármálum, hækkar hlutfall ábyrgðargjalds úr 0,25% í 0,3% af gjaldstofni tryggingagjalds árin 2012–2014. Þeirri hækkun er ætlað að vinna á neikvæðri stöðu bundins eigin fjár. Gert er ráð fyrir að bundið eigið fé Ábyrgðasjóðs launa verði orðið jákvætt í árslok 2013.

ÞJÓNUSTUSAMN- INGUR VIÐ VINNU- MÁLASTOFNUN FRÁ 2004

Í ársbyrjun 2004 gerði stjórn Ábyrgðasjóðs launa þjónustusamning við félagsmálaráðuneyti (nú velferðarráðuneyti) og Vinnumálastofnun um daglega umsýslu sjóðsins. Ágreiningur ríkir milli stjórnar sjóðsins og Vinnumálastofnunar um kostnaðarhlutdeild sjóðsins í rekstri stofnunarinnar. Stjórn sjóðsins telur samninginn óljósan og að ákvörðun Vinnumálastofnunar um kostnaðarhlutdeild hans sé órökstudd. Stjórnin undirritaði ekki ársreikning sjóðsins fyrir árið 2010 vegna þessa ágreinings fyrr en 13. mars 2012. Þeirri áritun fylgja athugasemdir sem stjórnin bókaði á stjórnarfundi sjóðsins sama dag. Þá hefur stjórnin hvorki samþykkt kostnaðarhlutdeild sjóðsins fyrir árið 2011 né áætlun um hana vegna ársins 2012. Kostnaðarhlutdeild sjóðsins í rekstri

Vinnumálastofnunar er ekki tilgreind sem sérstakur gjaldaliður í fjárlögum eins og reyndin er með aðra sjóði sem stofnunin annast daglega umsýslu fyrir.

ÁBENDINGAR TIL VELFERÐARRÁÐUNEYTIS

1. KANNA ÞARF HVORT STYTTA EIGI ÁBYRGÐARTÍMABIL KRAFNA

Ríkisendurskoðun leggur til að velferðarráðuneyti, í samráði við stjórn Ábyrgðasjóðs launa, kanni möguleika á að stytta 18 mánaða ábyrgð sjóðsins á lífeyrissjóðskröfum og setja tímamörk á skil umsagna skiptastjóra til sjóðsins. Jafnframt þarf að huga að því hvaða leiðir eru færar gagnvart þeim skiptastjórum sem ekki skila umsögnum innan ásættanlegs tíma.

2. KOSTNAÐARHLUTDEILD ÁBYRGÐASJÓÐS LAUNA KOMI FRAM Í FJÁRLÖGUM

Kostnaðarhlutdeild Ábyrgðasjóðs launa í rekstri Vinnumálastofnunar kemur ekki fram sem sérstakur gjaldaliður í fjárlögum heldur er hún innifalin í lið sem nefnist „Ábyrgðasjóður launa vegna gjaldþrota“. Eðlilegt er að sömu aðferð sé beitt varðandi kostnaðarhlutdeild sjóðsins eins og varðandi kostnaðarhlutdeild Atvinnuleysis-tryggingasjóðs og Fæðingarorlofsjóðs en Vinnumálastofnun sér einnig um umsýslu fyrir þá. Kostnaðarhlutdeild þeirra er í fjárlögum sett fram sem sérstakur liður, „Umsýslukostnaður Vinnumálastofnunar“.

3. ENDURSKOÐA ÞARF ÞJÓNUSTUSAMNING

Velferðarráðuneyti þarf að gera nýjan þjónustusamning við Ábyrgðasjóð launa og Vinnumálastofnun um daglega umsýslu stofnunarinnar fyrir sjóðinn. Skilgreina verður ítarlega um hvaða verkefni er að ræða en þ. á m. eru sjóðsvarsla og reikningshald. Þá er mikilvægt að þær forsendur sem útreikningur kostnaðarhlutdeildar sjóðsins í rekstri stofnunarinnar byggir á séu skýrar og óumdeildar.

ÁBENDING TIL VINNUMÁLASTOFNUNAR

1. ENDURSKOÐA ÞARF ÞJÓNUSTUSAMNING

Vinnumálastofnun þarf að gera nýjan þjónustusamning við Ábyrgðasjóð launa og velferðarráðuneyti um daglega umsýslu stofnunarinnar fyrir sjóðinn. Skilgreina verður ítarlega um hvaða verkefni er að ræða en þ. á m. eru sjóðsvarsla og reikningshald. Þá er mikilvægt að þær forsendur sem útreikningur kostnaðarhlutdeildar sjóðsins í rekstri stofnunarinnar byggir á séu skýrar og óumdeildar.

ÁBENDINGAR TIL ÁBYRGÐASJÓÐS LAUNA

1. ENDURSKOÐA ÞARF ÞJÓNUSTUSAMNING

Ábyrgðasjóður launa þarf að gera nýjan þjónustusamning við Vinnumálastofnun og velferðarráðuneyti um daglega umsýslu stofnunarinnar fyrir sjóðinn. Skilgreina verður ítarlega um hvaða verkefni er að ræða en þ. á m. eru sjóðsvarsla og reikningshald. Þá er mikilvægt að þær forsendur sem útreikningur kostnaðarhlutdeildar sjóðsins í rekstri stofnunarinnar byggir á séu skýrar og óumdeildar.

2. STJÓRN ÁBYRGÐASJÓÐS LAUNA ÞARF AÐ SETJA SÉR STARFSREGLUR

Í 22. laga nr. 88/2003, um Ábyrgðasjóð launa, er fjallað um hlutverk stjórnar. Að mati Ríkisendurskoðunar þarf stjórnin að setja sér starfsreglur þar sem m.a. verði kveðið nánar á um verksvið hennar og samskipti við Vinnumálastofnun og stjórnvöld.

3. UPPFÆRA OG SAMÞYKKJA ÞARF VERKLAGSREGLUR SJÓÐSINS

Fyrir liggja þrjár ódagsettar verklagsreglur um afgreiðslu launakrafna, lífeyrissjóðskrafna og orlofskrafna vegna greiðsluferfiðleika. Lagt er til að verklagsreglurnar verði uppfærðar og síðan samþykktar formlega og að unnar verði skýrar vinnureglur vegna þeirra.

4. STEFNA SKAL AÐ ÞVÍ AÐ BUNDIÐ EIGIÐ FÉ VERÐI JÁKVÆTT SEM FYRST

Stjórn sjóðsins þarf að fylgja því eftir með markvissum hætti að sjóðurinn skili rekstrarafgangi og að bundið eigið fé hans verði jákvætt sem fyrst eins og að er stefnt með tímabundinni hækkun ábyrgðargjalds árin 2012–2014.

VIÐBRÖGÐ VIÐ ÁBENDINGUM

VIÐBRÖGÐ VELFERÐARRÁÐUNEYTIS

1. KANNA ÞARF HVORT STYTTA EIGI ÁBYRGÐARTÍMABIL KRAFNA

„Ráðuneytið lýsir sig reiðubúið að hefja viðræður við stjórn Ábyrgðasjóðs launa um þau atriði sem nefnd eru [möguleika á að stytta 18 mánaða ábyrgðartímabil gagnvart lífeyrисиðgjaldsskröfum og setja tímamörk á skil umsagna skiptastjóra til sjóðsins] enda vill ráðuneytið ávallt vera vakandi yfir framkvæmd þeirra laga sem gilda á málefnasviði þess. Engu að síður vill ráðuneytið taka fram að mál þau er lög um Ábyrgðasjóð launa gilda um eru oftar en ekki vandmeðfarin þar sem meðal annars er verið að bæta kröfur launafólks um vangreidd laun, bætur vegna launamissis vegna slita á ráðningar-samningum og vangreiddar lífeyrисиðgjaldsskröfur sem rekja má til gjaldþrota vinnuveit-enda þeirra.

Ákvæðin varðandi ábyrgðartímabil gagnvart lífeyrissjóðsskröfum voru nýmæli í lögum nr. 52/1992, um Ábyrgðasjóð launa vegna gjaldþrota. Rökin fyrir svo löngu ábyrgðar-tímabili gagnvart kröfum um lífeyrисиðgjöld eru meðal annars þau að nokkur tími getur liðið frá því að iðgjöld áttu að berast og þar til í ljós kemur að vinnuveitandi hefur ekki staðið skil á iðgjöldunum til hlutaðeigandi lífeyrissjóðs. Þegar innheimtuaðgerðir lífeyrissjóðsins hefjast er vinnuveitandi jafnvel orðinn ógjaldfær og síðan getur einhver tími liðið þar til vinnuveitandi er úrskurðaður gjaldþrota. Er því með þessu verið að leitast við að takmarka að langt rof myndist í ávinnslu lífeyrissjóðs einstakra launamanna sem rekja megi til gjaldþrota vinnuveitenda. Í áður nefndum lögum frá árinu 1992 voru gerð skilyrði um að eðlilega hefði verið staðið að innheimtutilraunum af hálfu lífeyrissjóða og lífeyrissjóðir hefðu tvisvar á ári sent sjóðfélögum yfirlit yfir greidd iðgjöld vegna þeirra. Samkvæmt gildandi lögum skal ráðherra í reglugerð kveða nánar á um skilyrði fyrir ábyrgð sjóðsins á lífeyrисиðgjöldum, þar á meðal um eftirlit með skilum og innheimtu þeirra. Slíkt hefur verið gert með reglugerð nr. 462/2003, um Ábyrgðasjóð launa, en III. kafli þeirrar reglugerðar fjallar um ábyrgðir á kröfum um vangoldin lífeyrисиðgjöld. Þar á meðal eru sett skilyrði um að ábyrgð Ábyrgðasjóðs launa á lífeyrисиðgjöldum sé háð því að kröfuhafi sýni fram á að hann hafi uppfyllt skyldur sínar um upplýsingagjöf gagnvart sjóðfélaga og innheimtuaðgerðir vegna vanskila séu í samræmi við ákvæði laga nr. 129/1997, um skyldutryggingu lífeyrissjóðs og starfsemi lífeyrissjóða, með síðari breytingum, sem og að eðlilega hafi verið staðið að innheimtutilraunum af hálfu lífeyrissjóðs eða vörsluaðila.

Enn fremur þykir ástæða til að benda á að lögum um Ábyrgðasjóð launa var breytt sumarið 2009 með lögum nr. 70/2009, um ráðstafanir í ríkisfjármálum, í þeirri viðleitni að draga úr útgjöldum sjóðsins þannig að kröfur lífeyrissjóða vegna lífeyrisiðgjalda bæru ekki vexti eins og verið hafði. Mikil óánægja varð um þessa breytingu á lögnum og var lögnum því breytt aftur til fyrra horfs með lögum nr. 120/2009, um breytingu á lögum um almannatryggingar, lögum um félagslega aðstoð, lögum um Ábyrgðasjóð launa, lögum um fæðingar- og foreldraorlof, lögum um málefni aldraðra og lögum um húsnæðismál, með síðari breytingum, en þau lög tóku gildi 1. janúar 2010.“

2. KOSTNAÐARHLUTDEILD ÁBYRGÐASJÓÐS LAUNA KOMI FRAM Í FJÁRLÖGUM

„Velferðarráðuneytið tekur undir þá ábendingu Ríkisendurskoðunar að eðlilegra væri að kostnaðarhlutdeild Ábyrgðasjóðs launa í rekstri Vinnumálastofnunar kæmi fram sem sérstakur gjaldaliður í fjárlögum og þannig yrði beitt sömu aðferð varðandi kostnaðarhlutdeild Atvinnuleysistryggingasjóðs og Fæðingarorlofssjóðs í rekstri stofnunarinnar.“

3. ENDURSKOÐA ÞARF ÞJÓNUSTUSAMNING

„Ráðuneytið er sammála þeirri ábendingu að gera þurfi nýjan þjónustusamning við stjórn Ábyrgðasjóðs launa og Vinnumálastofnun. Mun ráðuneytið beita sér fyrir því að unnið verði að úrbótum á þessum málum í samráði við þá aðila sem hlut eiga að máli, þar á meðal fjármálaráðuneytið.“

VIÐBRÖGÐ VINNUMÁLASTOFNUNAR

1. ENDURSKOÐA ÞARF ÞJÓNUSTUSAMNING

„Vinnumálastofnun tekur undir þá ábendingu Ríkisendurskoðunar að gera þarf nýjan þjónustusamning á milli Ábyrgðasjóðs launa og Vinnumálastofnunar þar sem skilgreind verði þau verkefni sem stofnunin annast fyrir sjóðinn og kveðið verði skýrt á um forsendur útreiknings kostnaðarhlutdeildar Ábyrgðasjóðs í rekstri Vinnumálastofnunar. Stofnunin telur að þessu verkefni beri að hraða eins og kostur er.“

VIÐBRÖGÐ ÁBYRGÐASJÓÐS LAUNA

1. ENDURSKOÐA ÞARF ÞJÓNUSTUSAMNING

„Núgildandi þjónustusamningur sjóðsins við Vinnumálastofnun er frá árinu 2004. Margt hefur breyst síðan hann var gerður, umfang hefur aukist sem og fjárþörf til rekstrar. Stjórn telur því mikilvægt að samningurinn sé endurnýjaður og raunverulegur kostnaður við rekstur sjóðsins sé skilgreindur. Aðeins þannig getur stjórn uppfyllt eftirlits- og lagaskyldu sína um rekstur sjóðsins.“

2. STJÓRN ÁBYRGÐASJÓÐS LAUNA ÞARF AÐ SETJA SÉR STARFSREGLUR

„Stjórnin er sammála því að skil milli hlutverks stjórnar og þjónustuaðila séu ekki eins formleg og skýr og æskilegt er. Það á m.a. við um hlutverk og ábyrgð stjórnar sjóðsins gagnvart fjármálaráðuneyti vegna fjárþarfar, stjórnsýslulega ábyrgð hennar og framkvæmd og endurnýjun þjónustusamnings.“

Stjórn sjóðsins telur sig ekki hafa aðgang að þeim upplýsingum frá Vinnumálastofnun sem nauðsynlegar eru til að annast eftirlit með þjónustusamningi. Yfirlit um kostnað Vinnumálastofnunar við rekstur sjóðsins fæst ekki nema eftir mikla eftirgangsmuni og ekki er samræmi í þeim takmörkuðu gögnum sem borist hafa.

Ársreikningar vegna 2010 og 2011 voru undirritaðir með þeirri athugasemd að upphæðir væru ekki í samræmi við núgildandi þjónustusamning. Einnig hefur formaður sjóðsins ekki getað undirritað tillögu Vinnumálastofnunar til ráðherra um fjárþörf næsta árs þar sem aðgengi að upplýsingum er takmarkaður og hækkun á fjárþörf milli ára órökstudd. Stjórn sjóðsins hefur lengi reynt að ná fundi með fulltrúum ráðuneytisins til að ræða upptöku þjónustusamnings. Því miður virðist lítil vilji vera hjá velferðaráðuneytinu til samskipta við stjórn sjóðsins.“

3. UPPFÆRA OG SAMÞYKKJA ÞARF VERKLAGSREGLUR SJÓÐSINS

„Stjórn sjóðsins tekur undir þær athugasemdir sem gerðar eru um nauðsyn verklagsreglna. Það á m.a. við um skoðun og afgreiðslu krafna frá lífeyrissjóðunum en vaxtagreiðslur vegna þeirra nema um 15% af heildarútgjöldum sjóðsins ár hvert. Stjórn sjóðsins telur að því vandamáli verði ekki mætt með styttingu ábyrgðartímans heldur með skýrari verklagsreglum um framkvæmd 14. gr. rgl. 462/2003. Samkvæmt henni er ábyrgð sjóðsins á lífeyrissjóðskröfum háð því skilyrði að kröfuhafi sýni fram á að hann hafi uppfyllt skyldur sínar um upplýsingagjöf gagnvart sjóðfélaga og innheimtuaðgerðir vegna vanskila í samræmi við ákvæði laga nr. 129/1997, sbr. reglugerð nr. 391/1998. Jafnframt er tekið fram að til að krafa um greiðslu vangoldinna iðgjalda vegna viðbótarlífeyrissparnaðar geti notið ábyrgðar sjóðsins skuli vörsluaðili eigi sjaldnar en á hálf árs fresti senda sjóðfélögum yfirlit um greidd iðgjöld vegna þeirra. Loks er tekið fram að ábyrgð sjóðsins á iðgjaldakröfum sé jafnframt háð því skilyrði að eðlilega hafi verið staðið að innheimtutilraunum af hálfu lífeyrissjóðs eða vörsluaðila. Við beitingu ákvæðisins skal við það miðað að innheimtuaðgerðir vegna vangoldinna iðgjalda samkvæmt innsendum skilagreinum hefjist innan þriggja mánaða frá eindaga kröfu og að innheimtuaðili geti sýnt fram á að málinu hafi verið fram haldið á eðlilegum hraða eftir þann tíma. Ákvæði 14. gr. varð til í kjölfar gagnrýni á útgjöld sjóðsins og var fylgt eftir með ítarlegri könnun á aldri þeirra lífeyriskrafna sem sjóðnum bárust. Niðurstöður þeirrar könnunar bentu ekki til þess að sjóðirnir létu vanskil í allt að 18 mánuði safnast upp en leiddi hins vegar til þeirra skilyrða fyrir greiðslu sem skilgreind eru í 14. gr. Setja þarf skýrar verklagsreglur um framkvæmd hennar. Það sama á við um aðrar kröfur sem sjóðnum berast þannig að framkvæmd verði gagnsæ, skilvirk og tryggi um leið samræmda afgreiðslu samkynja mála.“

4. STEFNA SKAL AÐ ÞVÍ AÐ BUNDIÐ EIGIÐ FÉ VERÐI JÁKVÆTT SEM FYRST

„Skv. 3. mgr. 22. gr. laga um Ábyrgðasjóð launa skal stjórn sjóðsins fyrir lok september ár hvert gera ráðherra grein fyrir fjárhagsstöðu sjóðsins og áætlun um þróun útgjalda. Jafnframt skal stjórnin fyrir sama tíma gera tillögu til ráðherra um hámarksfjárhæðir skv. 1. mgr. 6. gr. Eigið fé Ábyrgðasjóðsins var um kr. 890 milljónir í árslok 2001 en næstu ár voru gjöld hærri en tekjur. Árið 2003 lagði stjórn sjóðsins til við félagsmálaráðherra að ábyrgðargjaldið yrði hækkað úr 0,04% í 0,08% af gjaldstofni. Með slíkri hækkun átti að ná aftur jafnvægi á fjárhagsstöðu sjóðsins í lok árs 2004. Félagsmálaráðuneytið taldi þó ekki ástæðu til að hækka gjaldið að svo stöddu.

Þann 1. janúar 2006 var ábyrgðargjaldið hækkað úr 0,05% í 0,10% í kjölfar tillögu stjórnar þar um. Auk þess var tekin ákvörðun um hækkun ábyrgðargjalds í tengslum við gerð kjarasamninga árið 2008, og hækkaði þá gjaldið í áföngum upp í núverandi hlutfall af gjaldstofni, 0,25%. Nú árið 2012 eru tekjur umfram gjöld og vonast er til að með viðbótar 0,05% hækkun muni eigið fé hans verða orðið jákvætt í árslok 2013.

Stjórn sjóðsins mun áfram, eins og áður, fá mánaðarlega yfirlit um útgjöld sjóðsins til að geta brugðist við ef grípa þarf til aðgerða vegna fjárhagsstöðu hans. Verði vísbending um að hækkun ábyrgðargjaldsins muni ekki duga til að rétta af fjárhagsstöðu sjóðsins, mun stjórnin vekja athygli ráðherra á því.“

1 INNGANGUR

Í febrúar 2012 ákvað Ríkisendurskoðun að gera forkönnun á starfsemi Ábyrgðasjóðs launa. Sjónum var einkum beint að því hvernig hann sinnir lagaskyldum sínum og hvernig haldið er utan um rekstur hans. Að forkönnun lokinni var ákveðið að ráðast í aðalúttekt samkvæmt nánari afmörkun og eru niðurstöður birtar í þessari skýrslu.

Einkum var leitað svara við eftirfarandi spurningum:

- Er afgreiðsla á kröfum sem sjóðnum berast í samræmi við lög og reglur?
- Hvers vegna er sjóðurinn með neikvætt bundið eigið fé og hver er þróun þess?
- Þarf að endurskoða þjónustusamning stjórnar Ábyrgðasjóðs launa við Vinnu-
málastofnun og velferðarráðuneyti um daglega umsýslu stofnunarinnar fyrir sjóðinn?

Úttektin afmarkaðist einkum við árin 2004–2012.

Ríkisendurskoðun er eftirlitsstofnun Alþingis og sækir heimild sína til stjórnsluendurskoðunar í 9. gr. laga nr. 86/1997, um stofnunina. Þar er megininntaki stjórnsluúttekta lýst, þ.e. „að kanna meðferð og nýtingu ríkisfjár, hvort hagkvæmni og skilvirkni sé gætt í rekstri stofnana og fyrirtækja í eigu ríkisins og hvort gildandi lagafyrirmælum sé framfylgt í þessu sambandi“. Sömuleiðis kemur þar fram að stofnunin skuli gera hlutaðeigandi stjórnvöldum grein fyrir niðurstöðum sínum, vekja athygli þeirra á því sem hún telur hafa farið úrskeiðis og benda á leiðir til úrbóta.

Úttektin er byggð á athugun á lögum, reglugerð, ársreikningum og upplýsingum um sjóðinn á veraldarvefnum. Jafnframt var rætt við stjórnarformann sjóðsins og starfsmenn Vinnu-
málastofnunar og velferðarráðuneytis. Ríkisendurskoðun þakkar þeim sem veitt hafa upplýsingar og aðstoð við vinnslu úttektarinnar.

Ábyrgðasjóður launa, velferðarráðuneyti og Vinnu-
málastofnun fengu drög að skýrslunni til umsagnar, auk þess sem sérstaklega var óskað eftir viðbrögðum þeirra við þeim ábendingum sem til þeirra er beint.

**NÁÐI TIL ÁRANNA
2004–2012**

2 LÖG OG REGLUR

2.1 LÖG OG REGLUGERÐ UM ÁBYRGÐASJÓÐ LAUNA

Ábyrgðasjóður launa var stofnaður árið 1992 og heyrir undir velferðarráðuneyti. Um hann gilda lög nr. 88/2003 með síðari breytingum. Í reglugerð nr. 462/2003 er framkvæmd laganna útfærð nánar. Þau voru sett með hliðsjón af tilskipun Evrópuráðsins árið 1980 um samræmingu á lögum aðildarríkjanna um vernd launþega verði vinnuveitandi þeirra gjaldþrota. Sjóðurinn lýtur þriggja manna stjórn sem ráðherra skipar til fjögurra ára í senn samkvæmt tilnefningu Alþýðusambands Íslands og Samtaka atvinnulífsins. Einn stjórnarmaður er skipaður án tilnefningar og er hann formaður stjórnar. Varamenn skulu skipaðir á sama hátt.

Markmið laganna er að tryggja launamönnum og lífeyrissjóðum greiðslur vegna vangoldinna krafna þeirra við gjaldþrot atvinnurekanda eða þegar dánarbú hans er tekið til opinberra skipta og erfingjar ábyrgjast ekki skuldbindingar þess. Sjóðurinn ábyrgist greiðslu á kröfum um vangoldin laun, bætur vegna slita á ráðningarsamningi, orlof, bætur vegna vinnuslysa og lífeyrisiðgjöld í bú vinnuveitanda sem rekur starfsstöð sína hér á landi. Þá kemur fram í lögnum að í þeim tilvikum sem vinnuveitandi er með starfsstöð í fleiri en einu ríki ábyrgist sjóðurinn kröfur vegna þeirra launamanna sem að öllu leyti eða að jafnaði inna af hendi starfsskyldur sínar hér á landi, enda njóti kröfur þeirra ekki ábyrgðar í öðru ríki. Kröfurnar verða að vera viðurkenndar af skiptastjóra sem forgangskröfur í búið samkvæmt 112. gr. laga um gjaldþrotaskipti. Þó hefur sjóðurinn alltaf lokaorðið um hvaða kröfur njóta ábyrgðar.

Ábyrgð sjóðsins tekur til krafna sem fallið hafa í gjalddaga eða réttur unnist til á síðustu 18 mánuðum fyrir þann dag sem úrskurðað er að bú skuli tekið til gjaldþrotaskipta. Þó er heimilt að miða ábyrgðartímabil við frest dag, þ.e. þann dag sem beiðni um gjaldþrot er lögð inn hjá héraðsdómi, ef sú niðurstaða er hagstæðari fyrir kröfuhafa. Í sérstökum tilvikum er sjóðnum heimilt að ábyrgjast kröfur sem gjaldfallið hafa utan ábyrgðartímabils að því tilskildu að eðlilega hafi verið staðið að innheimtu þeirra. Ábyrgð sjóðsins tekur til eftirfarandi krafna í bú vinnuveitanda:

- Kröfu launamanns um vinnulaun fyrir síðustu þrjá starfsmánuði hans í þjónustu vinnuveitanda. Hámarksábyrgð er 374 þús.kr. miðað við hvern mánuð.
- Kröfu um bætur vegna launamissis í allt að þrjá mánuði vegna slita á ráðningarsamningi að því tilskildu að kröfuhafi sýni fram á með ótvíræðum hætti, svo sem með skráningu hjá opinberri vinnumiðlun, að hann hafi verið á vinnumarkaði og ástundað virka atvinnuleit í uppsagnarfresti. Hámarksábyrgð er 374 þús.kr. miðað við hvern mánuð.
- Kröfu um orlofslaun sem réttur hefur unnist til á ábyrgðartímabili. Hámarksábyrgð er 599.000 þús.kr.

**SJÓÐURINN VAR
STOFNAÐUR ÁRIÐ
1992**

**TRYGGJA LAUNA-
MÖNNUM OG LÍF-
EYRISJÓÐUM VAN-
GOLDNAR KRÖFUR**

**ÁBYRGÐ Á KRÖFUM
SEM FALLIÐ HAFI Í
GJALDDAGA ALLT AÐ
18 MÁNUÐUM FYRIR
GJALDÞROT**

- Kröfu lífeyrissjóðs um lífeyrисиðgjöld sem fallið hafa í gjalddaga á ábyrgðartímabili. Krafa getur numið allt að 4% vegna iðgjalds launamanns, 8% vegna iðgjalds vinnuveitanda og 4% vegna séreignar eða samtals 16%.
- Kröfu launamanns um bætur vegna tjóns af völdum vinnuslyss og kröfu þess sem tilkall á til bóta vegna dauðsfalls launamanns, enda taki tryggingar vinnuveitanda ekki til bótakröfunnar.

Ábyrgðasjóður launa getur ekki afgreitt kröfur fyrr en umsögn skiptastjóra sem fer með bú vinnuveitanda liggur fyrir. Í umsögninni kemur fram afstaða hans til réttmætis kröfunnar og forgangsréttar hennar án tillits til eignastöðu búins. Forgangskrafa er krafa sem nýtur forgangs í skuldaröð (kröfuröð) en það þýðir að kröfuhafar í búi sem ekki á fyrir skuldum fá kröfur sínar greiddar eftir vissri röð meðan eignir þess endast. Reglur um forgangskröfur koma fram í XVII kafla laga nr. 21/1991, um gjaldþrotaskipti o.fl. Samkvæmt 1. tölulið 112. gr. laganna njóta kröfur um laun og annað endurgjald fyrir vinnu í þjónustu þrotamanns forgangsréttar að öðrum skilyrðum uppfylltum. Þá njóta iðgjöld til lífeyrissjóða samkvæmt 4. tölulið sama ákvæðis einnig forgangsréttar að öðrum skilyrðum uppfylltum.

Greiðslur atvinnurekanda upp í kröfur sem hann innir af hendi fyrir uppkvaðningu úrskurðar um gjaldþrotaskipti koma til frádráttar ábyrgð sjóðsins. Með sama hætti koma atvinnuleysisbætur og atvinnutekjur, sem greiddar eru meðan á uppsagnarfresti stendur, til frádráttar. Stjórn sjóðsins er heimilt þegar sérstaklega stendur á að ábyrgjast kröfur án undangenginna gjaldþrotaskipta á búi vinnuveitanda. Kröfur framkvæmdastjóra og stjórnarmanna hins gjaldþrota fyrirtækis njóta ekki ábyrgðar samkvæmt lögnum. Sama gildir um kröfur launamanns sem var eigandi, einn eða ásamt maka sínum eða öðrum nákomnum, að verulegum hlut í hinu gjaldþrota fyrirtæki og hafði umtalsverð áhrif á rekstur þess.

2.2 ENDURSKOÐUN LAGA UM ÁBYRGÐASJÓÐ LAUNA

Í 8. gr. laga um Ábyrgðasjóð launa er fjallað um vexti en þar kemur fram að kröfur á sjóðinn skuli bera vexti samkvæmt 4. gr. laga nr. 38/2001, um vexti og verðtryggingu, frá gjalddaga til þess dags sem Ábyrgðasjóður launa greiðir kröfuna. Vextir og verðtrygging er því stór liður í heildargjöldum sjóðsins. Gjalddagi kröfu um laun fyrir hvern mánuð er fyrsti dagur næsta mánaðar en vegna iðgjalda 10. dagur næsta mánaðar. Þannig bera t.d. laun fyrir maí sem áttu að greiðast í byrjun júní vexti frá 1. júní.

Á árinu 2009 námu vaxtagreiðslur sjóðsins vegna krafna 318 m.kr., 322 m.kr. á árinu 2010 og 262 m.kr. á árinu 2011, eða um 15% af heildargjöldum hans hvert ár (sjá töflu 3.2). 4. og 13. gr. laga um Ábyrgðasjóð launa hafa veruleg áhrif í þessu sambandi. 4. gr. kveður á um 18 mánaða ábyrgðartímabil en margar kröfur og þá sérstaklega lífeyrissjóðskröfur berast sjóðnum ekki fyrr en í lok tímabilsins. Að mati þeirra starfsmanna sem vinna fyrir Ábyrgðasjóð launa samkvæmt þjónustusamningi sjóðsins, Vinnu-málastofnunar og ráðuneytisins er það m.a. vegna þess að lífeyrissjóðir veita atvinnurekendum oft fresti til greiðslu vangoldinna iðgjalda svo framarlega sem kröfur vegna þeirra haldast innan 18 mánaða tímabilsins. Ef ábyrgðartímabilið væri stytta með lögum gagnvart lífeyrissjóðskröfum yrðu lífeyrissjóðir að hefja innheimtuaðgerðir gegn vinnuveitendum fyrr. Ákvæði samnings um Evrópska efnahagssvæðið (ESS) leyfa ekki

**SKIPTASTJÓRI
VERÐUR AÐ TAKA
AFSTÖÐU TIL KRAFNA
ÁÐUR EN ÞÆR ERU
AFGREIDDAR**

**KRÖFUR BERA VEXTI
FRÁ GJALDDAGA TIL
ÞESS DAGS SEM ÞÆR
ERU GREIDDAR**

að óbreyttu að þetta tímabil verði stýtt vegna launakrafna því reglan um að sjóðurinn ábyrgist allt að þriggja mánaða laun síðustu 18 mánuði er lögfest í sérstakri tilskipun Evrópuráðsins. Á hinn bóginn telur Ríkisendurskoðun æskilegt að ráðuneytið kanni möguleika á að stytta ábyrgðartímabilið gagnvart lífeyrissjóðskröfum, með tillögu að lagabreytingu og að teknu tilliti til ESS samningsins, þrátt fyrir að aðilar vinnumarkaðarins hafi á liðnum árum lýst andstöðu við breytingar í þá veru.

Í 13. gr. laga um Ábyrgðasjóð launa er fjallað um umsögn skiptastjóra en hann á að taka afstöðu til þess hvort krafa sé réttmæt og hvort hún skuli njóta forgangsréttar í búið. Umsögnin er forsenda fyrir afgreiðslu Ábyrgðasjóðs launa á kröfum. Tímamörk á skilum skiptastjóra á umsögnum til sjóðsins eru ekki skilgreind í lögunum en sagt að það skuli gerast „svo fljótt sem auðið er“. Skiptastjórar geta því haft mikil áhrif á endanlega fjárhæð krafna.

Haustið 2004 var unnin lögfræðileg álitsgerð fyrir Ábyrgðasjóð launa, að beiðni forstjóra Vinnuálastofnunar, þar sem heildargreiðslur úr sjóðnum höfðu tvöfaldast milli árána 2001 og 2003. Svára átti hvaða ástæður lægju að baki þessari útgjaldaaukningu og til hvaða úrræða væri hægt að grípa til að sporna við þróuninni. Í álitsgerðinni kom fram að gjaldþrotaskiptum hefði fjölgað mikið á því tímabili sem var til skoðunar og að þau væru umfangsmeiri en áður. Þá hafi nýir útgjaldaliðir komið til sögunnar, s.s. ábyrgð sjóðsins á iðgjöldum vegna viðbótarlífeyrissparnaðar sem kom til framkvæmda í ársbyrjun 2004. Þá kom fram að meginástæða fyrir miklum vaxtakostnaði væri að kröfur bera vexti frá gjalddaga til greiðsludags. Nefnt var sem dæmi að lífeyrissjóðskröfur sem hafi verið í vanskilum í 18 mánuði beri vexti allan þann tíma og jafnvel lengur í sumum tilvikum. Álitsgerðin er enn í fullu gildi. Hún styður þá ábendingu Ríkisendurskoðunar að velferðarráðuneyti, í samráði við stjórn sjóðsins, kanni hvort mögulegt sé að breyta lögunum þannig að ábyrgðartímabil vegna lífeyrissjóðskrafna verði stýtt og að sett verði skýr tímamörk á skil umsagna skiptastjóra til sjóðsins. Þau tímamörk gætu t.d. miðast við að skiptastjóri yrði að skila umsögn sinni innan fjögurra mánaða frá birtingu innköllunar í bú vinnuveitanda í Lögbirtingablaði.

2.3 AFGREIÐSLA Á KRÖFUM SEM BERAST ÁBYRGÐASJÓÐI LAUNA

Ríkisendurskoðun kannaði hvort afgreiðslur krafna væru í samræmi við lög og reglur um Ábyrgðasjóð launa. Farið var yfir kröfur frá árinu 2011 vegna átta þrotabúa sem höfðu starfað við framleiðslu, byggingastarfsemi, heild- og smásöluverslun, veitingarekstur, fjármálastarfsemi, leigustarfsemi og þjónustustarfsemi. Kröfur vegna þeirra voru samtals 389. Við skoðun Ríkisendurskoðunar kom ekkert fram sem benti til þess að ekki væri farið að lögum og reglum.

Samkvæmt 16. gr. laga um sjóðinn er heimilt að kæra ákvarðanir hans til ráðuneytisins. Tólf kærur bárust velferðarráðuneyti á árunum 2007–2011. Í þremur málum var afgreiðsla sjóðsins staðfest, í fjórum málum var hún felld úr gildi en fimm málum lauk án efnislegs úrskurðar því samkomulag náðist eða sjóðurinn tók nýja ákvörðun í málinu, m.a. vegna tilkomu nýrra gagna. Af töflu 3.1 má sjá að á sama tímabili bárust sjóðnum 10.015 kærur, þar af var 422 synjað.

LÖGFRÆÐILEG ÁLITSGERÐ FRÁ 2004

ATHUGUN Á AF- GREIÐSLUM BENDIR TIL AÐ FARIÐ SÉ AÐ LÖGUM OG REGLUM

10.015 KÆRUR BÁRUST ÁRIN 2007– 2011 OG VAR 422 ÞEIRRA SYNJAÐ

3 BUNDIÐ EIGIÐ FÉ

3.1 ALMENNT UM BUNDIÐ EIGIÐ FÉ

Markaðar tekjur ríkisins eru skattar eða gjöld sem ríkið leggur á og innheimtir á grundvelli laga án þess að á móti komi beint framlag eða þjónusta í réttu hlutfalli við tekjur. Ríkisreikningsnefnd ákvað eftir gildistöku fjárreiðulaga árið 1997 að breyta ársreikningum stofnana í A-hluta þannig að mögulegt væri að færa þeim til tekna hlutdeild þeirra í mörkuðum tekjum. Einnig var ákveðið að tilteknir fjárlagaliðir mættu ekki ráðstafa mörkuðum tekjum að fullu. Sá hluti teknanna sem þeir mega ekki nýta er færður á bundið eigið fé sem einungis má ráðstafa með sérstakri heimild Alþingis. Samkvæmt verklagsreglum um fjárheimildir vegna markaðra tekna getur Alþingi ákveðið að fjárheimild stofnunar verði lægri en tekjuáætlun hennar hljóðar upp á. Við það hækkar bundið eigið fé hennar og þar með inneign hjá ríkissjóði.

Dæmi eru um að markaðar tekjur stofnana í fjárlögum hafi verið hærri en rauntekjur þeirra. Fyrir vikið hafa þær þurft að ganga á bundið eigið fé sitt og lækka inneign sína hjá ríkissjóði. Eins eru dæmi um að stofnanir hafi ekki átt bundið eigið fé upp á að hlaupa til að mæta slíkum mismun milli fjárlagaheimildar og rauntekna sem aftur hefur leitt til þess að bundið eigið fé þeirra hefur orðið neikvætt. Það hefur m.a. gerst hjá Ábyrgðasjóði launa. Neikvætt eigið fé sjóðsins þýðir í raun að hann hefur farið fram úr fjárheimildum sínum.

Um Ábyrgðasjóð launa gildir sú regla að allur tekjuafgangur/tekjuhalli er færður sem bundið eigið fé. Það er ekki í samræmi við almenna skilgreiningu á meðferð og útreikningi við bindingu eigin fjár eins og henni er lýst í fyrstu málsgrein þessa kafla. Ríkisendurskoðun hefur vakið athygli á þessu við endurskoðun sína á ríkisreikningi síðustu ár þó Ábyrgðasjóður launa hafi ekki verið nefndur sérstaklega í því sambandi.

Ríkisendurskoðun telur að ekki standi rök til þess að hafa þann hátt á að binda eigið fé Ábyrgðasjóðs launa. Skýrt er kveðið á um það í lögum um sjóðinn að hann skuli standa við skuldbindingar sínar og hann ræður í raun litlu um umfang þeirra. Skorti hann fé til að standa við skuldbindingarnar ber ríkissjóði að lána honum þá fjármuni sem til þarf. Raunhæfara væri að rekstrarafgangur af starfsemi sjóðsins væri færður sem eigið fé í efnahagsreikningi með hefðbundnum hætti en ekki sem bundið eigið fé.

Í skýrslu sinni um endurskoðun ríkisreiknings vegna ársins 2009 lagði Ríkisendurskoðun til að reglum yrði breytt á þann veg að bundið eigið fé gæti ekki orðið neikvæð stærð. Stofnunin ítrekaði þetta í skýrslu sinni um endurskoðun ríkisreiknings vegna ársins 2010. Í frumvarpi til lokafjárlaga vegna ársins 2010 kemur fram það mat fjármálaráðuneytis að kanna verði hvort æskilegt sé að tekjur sem nú eru eyrnamerkar

**NEIKVÆTT EIGIÐ FÉ
ÞÝÐIR AÐ SJÓÐURINN
HEFUR FARIÐ FRAM
ÚR FJÁRHEIMILDUM**

**EKKI Í SAMRÆMI VIÐ
ALMENNA
SKILGREINGU Á
BUNDU EIGIN FÉ**

**SKORTIR RÖK FYRIR
ÞVÍ AÐ EIGIÐ FÉ
SJÓÐSINS SÉ BUNDIÐ**

stofnunum og verkefnum í formi markaðra tekna renni í ríkari mæli beint í ríkissjóð. Í staðinn kæmu bein framlög til þeirra í fjárlögum.

3.2 ÁBYRGÐARGJALD OG FJÖLDI KRAFNA

Í 23. grein laga um Ábyrgðasjóð launa segir að hann skuli fjármagnaður með sérstöku ábyrgðargjaldi af greiddum vinnulaunum, þóknunum hvaða nafni sem nefnast og skattskyldar eru og reiknuðu endurgjaldi. Þá kemur fram að skorti sjóðinn reiðufé til að standa við skuldbindingar sínar þá skuli stjórn hans þegar tilkynna ráðherra um það. Ríkissjóður skal þá leggja sjóðnum til það fé sem hann þarf og skoðast það sem lán-taka (viðskiptahreyfing) af hálfu sjóðsins. Kostnaður af rekstri sjóðsins skal greiðast af tekjum hans.

Ábyrgðargjald er innheimt sem hluti af tryggingagjaldi. Tryggingagjald er sérstakt gjald sem launagreiðendum ber að inna af hendi af heildarlaunum launþega sinna á hverju tekjuári eða af reiknuðu endurgjaldi sínu. Tryggingagjald er almennt innheimt í staðgreiðslu og skal skila því mánaðarlega til innheimtumanna ríkissjóðs. Á árinu 2011 nam það 8,65% af heildarlaunum en við það bættist sérstök trygging, 0,65%, vegna launa sjómanna á fiskiskipum. Árið 2012 lækkar það í 7,79% en sérstaka tryggingin er óbreytt. Lög um Ábyrgðasjóð launa kveða á um að ákvæði laga um tryggingagjald eigi við um gjaldstofn, gjaldskyldu, greiðslutímabil, álagningu og innheimtu ábyrgðargjalds. Ábyrgðargjald var fyrst innheimt þegar sjóðurinn var stofnaður árið 1992 og nam hlutfall þess þá 0,2% af gjaldstofni tryggingagjalds. Árið 1995 var það lækkað í 0,16% og í 0,08% árið 1996. Árið 1998 lækkaði gjaldið síðan í 0,04% og hélst þannig til ársloka 2005. Árið 2006 var það hækkað í 0,1%. Um mitt ár 2009 hækkaði það í 0,2% og síðan í 0,25% á árunum 2010 og 2011. Samkvæmt lögum nr. 164/2011, um ráðstafanir í ríkisfjármálum, verður það 0,3% af gjaldstofni tryggingagjalds árin 2012–2014.

Í töflu 3.1 er yfirlit yfir hlutfall ábyrgðargjalds af gjaldstofni tryggingagjalds árin 2006–2011, fjárhæðir þess í m.kr. á verðlagi hvers árs og fjöldi krafna og synjana á tímabilinu.

3.1 Ábyrgðargjald, kröfur og synjanir árin 2006–2011	2006	2007	2008	2009	2010	2011
ÁBYRGÐARGJALD (%)	0,1	0,1	0,1	0,1/0,2	0,25	0,25
ÁBYRGÐARGJ. M.KR.	657	752	880	1.212	1.901	2.027
FJÖLDI KRAFNA	973	1.064	1.513	2.467	2.732	2.239
ÞAR AF SYNJANIR	31	40	72	85	163	62

Heimild: Ársreikningar Ábyrgðasjóðs launa, upplýsingar frá Vinnumálastofnun og úr ríkisreikningi 2011.

Eins og sést á töflunni nam ábyrgðargjaldið 657 m.kr. árið 2006 en hafði hækkað í 2.027 m.kr. árið 2011, eða um 209%. Kröfur á sjóðinn voru 973 árið 2006 en hafði fjölgað í 2.239 árið 2011, eða sem nemur um 130%. Mest var fjölgunin árin 2008–2010 en kröfunum fækkaði um 493 milli árána 2010 og 2011. Sjóðurinn áætlað að þeim fækki enn árið 2012 og verði þá ríflega 1.700. Árlegum synjunum sjóðsins fjölgaði á tímabilinu úr 31 árið 2006 í 62 árið 2011, sem er fjölgun um 100%. Synjanir sjóðsins voru óvenjumargar árið 2010, eða 163.

KOSTNAÐUR AF
REKSTRI SJÓÐSINS
GREIÐIST AF TEKJUM
HANS

ÁBYRGÐARGJALD ER
INNHEIMT SEM HLUTI
AF TRYGGINGAGJALDI

KRÖFUM Á SJÓÐINN
FJÖLGAÐI UM 130%
MILLI ÁRANNA 2006
OG 2011

3.3 BUNDIÐ EIGIÐ FÉ ÁBYRGÐASJÓÐS LAUNA

Bundið eigið fé Ábyrgðasjóðs launa var jákvætt í árslok 2002 um 402 m.kr. en í árslok 2003 var það orðið neikvætt um 94 m.kr. og hefur verið neikvætt síðan. Tekjur sjóðsins byggjast einkum á innheimtu ábyrgðargjalds samkvæmt lögum nr. 88/2003, um Ábyrgðasjóð launa, en það skilar um 90–92% af heildartekjum hans. Aðrar tekjur sjóðsins er það fé sem tekst að innheimta úr þrotabúum atvinnurekenda en eftir að sjóðurinn hefur afgreitt vangoldnar kröfur eignast hann endurkröfurétt á þau.

Sjóðurinn var rekinn með halla á árunum 2001–2005. Tafla 3.2 sýnir heildartekjur og þar af sértekjur, heildargjöld og þar af vaxtagjöld, rekstrarafkomu og neikvætt bundið eigið fé sjóðsins árin 2006–2011, á verðlagi hvers árs. Sjóðurinn skilaði rekstrarafgangi á árunum 2006 og 2007 en var með halla árin 2008 og 2009. Reksturinn var í jafnvægi árið 2010 og skilaði 392 m.kr. afgangi árið 2011. Heildartekjur sjóðsins fóru úr 725 m.kr. árið 2006 í 2.168 m.kr. árið 2011, sem er um 199% hækkun. Sértekjur hækkuðu um 104% á tímabilinu, fóru úr 69 m.kr. í 141 m.kr. Heildargjöld sjóðsins námu 574 m.kr. árið 2006 en höfðu hækkað í 1.776 m.kr. árið 2011, eða sem nam um 209%. Útgjöld sjóðsins voru í hámarki árin 2009 og 2010. Vaxtagjöld vegna krafna hækkuðu úr 67 m.kr. árið 2006 í 262 m.kr. árið 2011, eða um 291%. Neikvætt bundið eigið fé sjóðsins nam 837 m.kr. árið 2006. Það fór hæst í 1.595 m.kr. árin 2009 og 2010 en hafði lækkað í 1.203 m.kr. árið 2011 vegna 392 m.kr. rekstrarafgangs það ár.

**UM 90% HEILDAR-
TEKNA SJÓÐSINS ERU
VEGNA ÁBYRGÐAR-
GJALDSINS**

**VAXTAGJÖLD VEGNA
KRAFNA HÆKKUÐU
UM 291% MILLI
ÁRANNA 2006 OG
2011**

3.2 Tekjur, gjöld, afkoma og bundið eigið fé árin 2006–2011 í m.kr.	2006	2007	2008	2009	2010	2011
HEILDARTEKJUR	725	823	957	1.353	2.058	2.168
PAR AF SÉRTEKJUR	69	71	77	141	157	141
HEILDARGJÖLD	574	670	1.063	2.158	2.058	1.776
PAR AF VEXTIR V. KRAFNA	67	91	139	318	322	262
AFGANGUR/HALLI	151	154	-106	-805	0	392
BUNDIÐ EIGIÐ FÉ	-837	-683	-790	-1.595	-1.595	-1.203

Heimild: Ársreikningar Ábyrgðasjóðs launa, upplýsingar frá Vinnumálastofnun og úr ríkisreikningi 2011.

Árin 2002–2005 og 2008–2009 var ábyrgðargjald samkvæmt fjárlögum lægra en útgreiðslur Ábyrgðasjóðs launa þannig að viðskiptastaða sjóðsins við ríkissjóð varð neikvæð þessi ár. Það varð til þess að sjóðurinn fór fram úr fjárheimildum sínum (sjá kafla 3.1). Hlutfall ábyrgðargjalds af gjaldstofni tryggingagjalds var óbreytt árum saman þrátt fyrir að byrjað hafi að halla undan fæti í rekstri sjóðsins strax á árinu 2001 samhliða fjölgun gjaldþrota. Þó að hlutfall gjaldsins hafi verið hækkað á árinu 2006 og aftur á miðju ári 2009 dugði það ekki til að mæta fjölgun krafna vegna gjaldþrota á árunum 2008–2010. Síðan þá hefur kröfum hins vegar fækkað.

**KRÖFUM HEFUR
FÆKKAÐ FRÁ ÁRINU
2010**

Eins og fram hefur komið hafa stjórnvöld ákveðið að ábyrgðargjald verði 0,3% af gjaldstofni tryggingagjalds árin 2012–2014. Samkvæmt fjárlögum ársins 2012 mun það skila sjóðnum 2.545 m.kr. tekjum og 846 m.kr. afgangur verða af rekstri hans. Gangi það eftir mun neikvætt bundið eigið fé sjóðsins nema rúmum 400 m.kr. í árslok 2012. Með sömu þróun árið 2013 verður bundið eigið fé sjóðsins orðið jákvætt í lok þess árs.

4. ÞJÓNUSTUSAMNINGUR

VINNUMÁLA- STOFNUN SÉR UM DAGLEGA UMSÝSLU SAMKVÆMT ÞJÓNUSTUSAMNINGI

Þjónustusamningur frá febrúar 2004 er í gildi milli félagsmálaráðuneytis (nú velferðar-ráðuneyti), stjórnar Ábyrgðasjóðs launa og Vinnumálastofnunar um sjóðsvörslu, daglega umsýslu og reikningshald sjóðsins. Í samningnum er skilgreint hvað átt sé við með daglegri umsýslu. Þar kemur einnig fram að Vinnumálastofnun skuli að lágmarki leggja sjóðnum til 3,5 stöðugildi árið 2004 gegn 24 m.kr. greiðslu frá sjóðnum, samkvæmt nánari útfærslu í fylgiskjali með samningnum. Einnig kemur fram að aðilar samningsins skuli í janúar ár hvert meta þörf á stöðugildum yfirstandandi árs og að samningsfjárhæðin taki breytingum í samræmi við það mat. Þá skuli koma á skilgreindu vinnuferli og eftirlitskerfi til tryggingar því að fjármunum sjóðsins sé ætíð varið í samræmi við lög. Loks kemur fram að ráðuneytið og stjórn sjóðsins skuli annast eftirlit vegna samningsins. Skjalfest, formlegt vinnuferli um eftirlitið liggur ekki fyrir en stjórnin og ráðuneytið fá reglulega yfirlit um rekstur sjóðsins. Fjármálastjóri Vinnumálastofnunar hefur daglegt eftirlit með greiðslum úr sjóðnum. Hann gerir rekstrar- og greiðsluáætlun og fylgist með stöðu fjárheimilda.

REKSTRARKOSTNAÐUR SJÓÐSINS EKKI TILGREINDUR Í FJÁRLÖGUM

Auk Ábyrgðasjóðs launa annast Vinnumálastofnun daglega umsýslu fyrir Atvinnuleysis-tryggingasjóð og Fæðingarorlofssjóð. Rekstrarkostnaður vegna tveggja síðastnefndu sjóðanna er tilgreindur sérstaklega í fjárlögum sem umsýslukostnaður Vinnumálastofnunar. Rekstrarkostnaður vegna Ábyrgðasjóðs launa er hins vegar innifalinn í fjárlagalið er nefnist „Ábyrgðasjóður launa vegna gjaldþrota“. Þetta má skilja sem svo að eingöngu sé um að ræða gjöld vegna gjaldþrota en ekki jafnframt kostnaður við rekstur sjóðsins eins og reyndin er. Breyta þarf framsetningu í fjárlögum þannig að kostnaðarhlutdeild Ábyrgðasjóðs launa í rekstri Vinnumálastofnunar komi fram sem sérstakur liður með sama hætti og hjá Atvinnuleisistryggingasjóði og Fæðingarorlofssjóði. Í um-sögn Vinnumálastofnunar við drög að skýrslu þessari kom fram að stofnunin styður eindregið að kostnaðarhlutdeild Ábyrgðasjóðs launa í rekstri Vinnumálastofnunar verði sérstakur liður á fjárlögum og að hún muni fara þess á leit við velferðarráðuneyti að það beiti sér fyrir því við gerð næstu fjárlaga.

Vinnumálastofnun fær þjónustutekjur frá þeim sjóðum sem hún annast daglega umsýslu fyrir. Í töflu 4.1 sést árleg hlutdeild Ábyrgðasjóðs launa í rekstrarkostnaði Vinnumálastofnunar árin 2004–2012 í m.kr. á verðlagi hvers árs.

4.1 Kostnaðarhlutdeild Ábyrgðasjóðs launa árin 2004–2012 í m.kr.								
2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
24	24	26	28	31	40	50	52	52

Kostnaðarhlutdeild sjóðsins í rekstri Vinnumálastofnunar nam 24 m.kr. árið sem þjónustusamningurinn var gerður en nemur 52 m.kr. árið 2012, sem er hækkun um 117%. Fjárhæðin hækkaði um 29% milli árana 2008 og 2009 og um 25% milli árana 2009 og 2010. Stjórn sjóðsins telur að samningurinn sé ekki nógu skýr og gagnsær og að kostnaðarauki vegna efnahagshrunsins haustið 2008 hefði að mestu átt að koma fram í hækkun á kostnaðarhlutdeild milli árana 2008 og 2009. Stjórnin telur að Vinnumálastofnun hafi ekki rökstutt hækkunina milli árana 2009 og 2010 með fullnægjandi hætti. Hún undirritaði ársreikning sjóðsins vegna ársins 2010 ekki fyrr en 13. mars 2012 og vísaði þá í eftirfarandi athugasemdir sem hún lét bóka á stjórnarfundi sjóðsins sama dag:

- a: Hlutdeild ábyrgðasjóðs í launakostnaði byggir á óformlegu samkomulagi um breytingu á þjónustusamningi frá 23.2.2004.
- b: Hlutdeild ábyrgðasjóðs í heildarrekstrarkostnaði aðalskrifstofu er ekki reiknuð samkvæmt þjónustusamningi frá 23.2.2004.

Útreikningur Vinnumálastofnunar á kostnaðarhlutdeild Ábyrgðasjóðs launa er gerður í samráði við ráðuneytið sem samþykkir rekstraráætlanir stofnunarinnar. Samkvæmt reglugerð nr. 1061/2004, um framkvæmd fjárlaga og ábyrgð á fjárreiðum ríkisstofnana í A-hluta, átti ráðuneytið að taka afstöðu til og staðfesta áætlunina fyrir árið 2012, með eða án breytinga, fyrir miðjan janúar það ár. Það hefur ekki enn verið gert (í júní 2012). Í skýringum með rekstraráætlun Vinnumálastofnunar fyrir árið 2012 er, m.a. með vísan í þjónustusamninginn, gerð tillaga um kostnaðarhlutdeild Ábyrgðasjóðs launa sem stjórn sjóðsins afgreiðir síðan. Í skýringunum kemur fram að ekki liggja fyrir stjórnarsamþykkt um kostnaðarhlutdeildina fyrir árin 2011 og 2012. Sem fyrr segir liggur formleg samþykkt stjórnar vegna kostnaðarhlutdeildar á árinu 2010 heldur ekki fyrir.

Þeir aðilar sem Ríkisendurskoðun ræddi við í tengslum við úttekt þessa voru sammála um að endurskoða þyrfti þjónustusamninginn. Á fundi stofnunarinnar með velferðaráðuneyti kom fram að það myndi taka málið á dagskrá á allra næstu vikum. Ríkisendurskoðun leggur til að samningsaðilar geri með sér rammisamning þar sem öll verkefni sem Vinnumálastofnun getur gert Ábyrgðasjóði launa reikning fyrir verði skilgreind ítarlega, auk þess sem allar forsendur fyrir útreikningi kostnaðarhlutdeildar sjóðsins komi þar skýrt fram.

Í samræmi við þjónustusamninginn afgreiða starfsmenn Vinnumálastofnunar, fyrir hönd Ábyrgðasjóðs launa, kröfur sem sjóðnum berast. Þó eru svonefnd jaðarmál borin undir stjórn, auk mála sem geta haft fordæmisgildi. Eftir afgreiðslu stjórnar á málum sem hafa fordæmisgildi þurfa sambærileg mál ekki að fara aftur fyrir stjórn. Stjórn Ábyrgðasjóðs launa hefur ekki sett sér starfsreglur og því liggur ekki fyrir með skjalfestum hætti hvernig hún kemur að afgreiðslu þessara mála. Ríkisendurskoðun leggur til að stjórnin setji sér starfsreglur þar sem frekar verði kveðið á um starf hennar en fram kemur í lögum um sjóðinn.

Þegar starfsmenn Vinnumálastofnunar afgreiða launakröfur og lífeyrissjóðskröfur vinna þeir í samræmi við lög og reglugerð um Ábyrgðasjóð launa og tvær ódagsettar

**KOSTNAÐARHLUT-
DEILD SJÓÐSINS
HÆKKAÐI UM 117%
MILLI 2004 OG 2012**

**ÓSAMKOMULAG
MILLI AÐILA UM
KOSTNAÐARHLUT-
DEILD SJÓÐSINS**

**AÐILAR SAMMÁLA
UM AÐ ENDURSKOÐA
VERÐI ÞJÓNUSTU-
SAMNINGINN**

**STJÓRN SJÓÐSINS
HEFUR EKKI SETT SÉR
STARFSREGLUR**

**4,5 STÖÐUGILDI
SINNA EINGÖNGU
VERKEFNUM FYRIR
SJÓÐINN**

verklagsreglur og ítarlegar vinnureglur um verkganginn. Þá liggja einnig fyrir verklagsreglur um afgreiðslu á orlofskröfum. Þó að verklagsreglurnar sem slíkar séu í grundvallaratriðum í fullu gildi leggur Ríkisendurskoðun til að þær verði uppfærðar og samþykktar formlega. Í umsögn Vinnumálastofnunar við drög að skýrslu þessari kom fram að stofnunin muni beita sér fyrir því að verklagsreglur sjóðsins verði uppfærðar og samþykktar og að áætlað sé að því verði lokið haustið 2012.

Árið 2012 sinna fimm starfsmenn hjá Vinnumálastofnun í 4,5 stöðugildum eingöngu verkefnum fyrir Ábyrgðasjóð launa, þ.e. deildarstjóri og fjórir fulltrúar. Fyrir liggja starfslýsingar frá janúar 2006 fyrir deildarstjórnann og ein sameiginleg fyrir fulltrúana. Þeir tilheyra allir stjórnslusviði Vinnumálastofnunar. Eftir atvikum koma aðrir starfsmenn að starfsemi sjóðsins eins og forstjóri, sviðsstjóri stjórnslusviðs og fjármálastjóri Vinnumálastofnunar. Starfsemi sjóðsins er í föstum skorðum. Lög um hann hafa í meginatriðum verið óbreytt frá árinu 2003 og því komin reynsla á framkvæmd þeirra. Flestir starfsmennirnir hafa langa starfsreynslu, auk þess sem samið hefur verið við lögfræðing um að gæta hagsmuna sjóðsins við gjaldþrot fyrirtækja.

Þegar umsögn skiptastjóra um réttmæti kröfu og forgangsrétt hennar, án tillits til eignastöðu þrotabúsins, hefur borist sjóðnum er krafan að jafnaði afgreidd á tveimur til þremur vikum. Kröfurnar og umsagnir skiptastjóra berast venjulega rafrænt til sjóðsins. Grunnvinna við afgreiðslu kröfu er unnin af einum fulltrúa. Síðan staðfestir deildarstjóri eða annar fulltrúi hana og sendir til afgreiðslu hjá gjaldkera eða þá að henni er synjað.