



Eftirfylgni: *Rekstur og fjárhagsstaða  
Ábyrgðasjóðs launa*

Nóvember 2015

# Efnisyfirlit

Niðurstöður .....	3
1 Inngangur .....	6
2 Rekstur og fjárhagsstaða Ábyrgðasjóðs launa .....	7
2.1 Útdráttur úr skýrslu Ríkisendurskoðunar frá 2012 .....	7
2.2 Viðbrögð við ábendingum og mat á þeim .....	9
2.2.1 Ábendingar til velferðarráðuneytis .....	9
2.2.2 Ábending til Vinnumálastofnunar .....	11
2.2.3 Ábendingar til Ábyrgðasjóðs launa .....	11

# Niðurstöður

Í skýrslunni *Rekstur og fjárhagsstaða Ábyrgðasjóðs launa* (júní 2012) kannaði Ríkisendurskoðun hvort kröfur sem sjóðnum berast væru afgreiddar í samræmi við lög og reglur og hvers vegna hann væri með neikvætt bundið eigið fé. Neikvætt bundið eigið fé myndast þegar markaðar tekjur stofnunar verða í raun lægri en áætlaðar tekjur hennar samkvæmt fjárlögum. Einnig var hugað að því hvort þörf væri á að endurskoða þjónustusamning sjóðsins við Vinnumálastofnun og félagsmálaráðuneyti (nú velferðarráðuneyti) um daglega umsýslu stofnunarinnar fyrir sjóðinn.

**Horft til þriggja þátta í starfsemi Ábyrgðasjóðs launa**

Í skýrslunni kom fram að hlutverk Ábyrgðasjóðs launa væri að tryggja launþegum og lífeyrissjóðum greiðslur vegna vangoldinna krafna þeirra við gjaldþrot atvinnurekanda eða þegar dánarbú hans væri tekið til opinberra skipta og erfingjar ábyrgðust ekki skuldbindingar þess. Samkvæmt lögum nr. 88/2003 um sjóðinn ábyrgðist hann aðeins viðurkenndar forgangskröfur í samræmi við lög nr. 21/1991 um gjaldþrotaskipti. Um væri að ræða vangoldin laun og lífeyrisiðgjöld, bætur vegna launamissis og fleira sem fallið hefði í gjalddaga undangengna 18 mánuði frá úrskurðardegi um gjaldþrot. Fram kom að flestar kröfur til Ábyrgðasjóðs launa væru afgreiddar af Vinnumálastofnun en öll álitamál og mál sem hefðu fordæmisgildi væru lögð fyrir stjórn sjóðsins.

**Sjóðurinn tryggir greiðslur á vangoldnum launa- og lífeyrissjóðskröfum við gjaldþrot**

Í skýrslu sinni árið 2012 beindi Ríkisendurskoðun þremur ábendingum til velferðarráðuneytis, einni til Vinnumálastofnunar og fjórum til Ábyrgðasjóðs launa.

**Átta ábendingar árið 2012**

Ábendingar til velferðarráðuneytis lutu í fyrsta lagi að því að kanna þyrfti hvort stytta ætti 18 mánaða ábyrgð Ábyrgðasjóðs launa á lífeyrissjóðskröfum og setja tímamörk á skil umsagna skiptastjóra til sjóðsins. Vextir reiknuðust á kröfur til sjóðsins þennan tíma. Frá árinu 2009 hefðu vaxtagjöld vegna krafna sem biðu afgreiðslu verið um 15% af árlegum heildargjöldum hans. Árið 2011 hefðu þau numið 262 m.kr.

**Stytta þyrfti ábyrgðartíma sjóðsins og setja tímamörk á skil umsagna frá skiptastjórum**

Í viðbrögðum sínum við ábendingunni árið 2012 benti velferðarráðuneyti á að lengd ábyrgðartímabils gagnvart lífeyrissjóðskröfum væri m.a. tilkomin vegna þess að nokkur tími gæti liðið þar til vanefndir vinnuveitenda kæmu í ljós. Innheimtuaðgerðir gætu þá reynst árangurslausar. Ekki mætti myndast langt rof í ávinnslu lífeyrisréttinda hjá launamönnum vegna gjaldþrota vinnuveitenda. Þá kom fram að umfang þrotabúa væri misjafnt og því erfitt að setja tiltekna tímafesti á skil umsagna frá skiptastjórum. Í svari sínu árið 2015 við því hvort og þá hvernig hefði verið brugðist við ábendingunni kvaðst ráðuneytið hafa rætt við Ábyrgðasjóð launa og niðurstaðan verið að stytta ekki tímabilið. Betra væri að skerpa á verklagi sem tryggði að lífeyrissjóðir upplýstu sjóðfélaga um greidd iðgjöld vegna þeirra tvisvar á ári og stæðu eðlilega að innheimtutilraunum. Þá voru vandkvæði við tímamörk á skil umsagna frá skiptastjórum árétuð.

**Ráðuneytið taldi betra að skerpa á verklagi**

Ríkisendurskoðun ítrekar ekki ábendinguna en vekur athygli á að samkvæmt lögum nr. 129/1997 um skyldutryggingu lífeyrisréttinda ber að greiða lífeyrisiðgjald mánaðarlega.

### Lífeyrisiðgjöld ber að greiða mánaðarlega

Líklegra sé að innheimta misfarist því lengur sem hún dregst. Því þurfi lífeyrissjóðir að nýta vel frest sinn til að beita innheimtuaðgerðum. Stofnunin fellst á að erfitt geti reynst að setja tiltekna tímafresti á uppgjör þrotabúa vegna breytileika þeirra. Lög um sjóðinn veita skiptastjórum þó í vissum tilvikum heimild til að senda sjóðnum umsögn sína áður en frestur til kröfulýsinga er liðinn. Við þær aðstæður er Ábyrgðasjóði launa heimilt að fara með kröfu eins og skilyrðum laganna sé fullnægt. Mikilvægt er að sú lagaheimild sé nýtt eftir því sem hægt er.

### Kostnaðarhlutdeild sjóðsins yrði sérstakur gjaldaliður í fjárlögum

Í öðru lagi hvatti Ríkisendurskoðun velferðarráðuneyti til að beita sér fyrir að kostnaðarhlutdeild Ábyrgðasjóðs launa í rekstri Vinnumálastofnunar væri tilgreind sem sérstakur gjaldaliður í fjárlögum. Fram kom að ágreiningur ríkti milli stjórnar sjóðsins og Vinnumálastofnunar um kostnaðarhlutdeild hans í rekstri stofnunarinnar. Í viðbrögðum sínum við ábendingunni árið 2012 tók ráðuneytið undir hana. Í svari þess árið 2015 við því hvort og þá hvernig það hefði brugðist við ábendingunni kom fram að frá og með fjárlögum fyrir árið 2013 væri kostnaðarhlutdeildin skilgreind sérstaklega í fjárlögum. Ábendingin er því ekki ítrekuð.

### Endurskoða þyrfti þjónustusamning

Í þriðja lagi hvatti Ríkisendurskoðun velferðarráðuneyti til að endurskoða þjónustusamning sem stjórn Ábyrgðasjóðs launa hefði gert árið 2004 við félagsmálaráðuneyti og Vinnumálastofnun um daglega umsýslu sjóðsins. Fram kom m.a. að stjórn sjóðsins teldi samninginn óljósan. Þessari ábendingu var einnig beint til Vinnumálastofnunar og Ábyrgðasjóðs launa. Í viðbrögðum sínum við ábendingunni árið 2012 tóku allir þrír aðilar undir hana. Í september 2015 fékk Ríkisendurskoðun í hendur samþykktan þjónustusamning þessara aðila. Ábendingar til þeirra vegna þessa eru því ekki ítrekaðar.

### Stjórn sjóðsins þyrfti að setja sér starfsreglur

Önnur ábending Ríkisendurskoðunar til Ábyrgðasjóðs launa laut að mikilvægi þess að stjórn hans setti sér formlegar starfsreglur þar sem m.a. væri kveðið á um verksvið hennar og samskipti við Vinnumálastofnun og stjórnvöld en engar slíkar reglur lágu þá fyrir. Í viðbrögðum sjóðsins við ábendingunni árið 2012 kom fram að stjórnin væri sammála henni. Í október 2015 sendi sjóðurinn Ríkisendurskoðun samþykktar starfsreglur stjórnarinnar frá 24. september 2015. Ábendingin er því ekki ítrekuð.

### Endurskoða þyrfti verklagsreglur

Í þriðja lagi hvatti Ríkisendurskoðun Ábyrgðasjóð launa til að endurskoða og samþykkja verklagsreglur fyrir sjóðinn en drög að þremur slíkum verklagsreglum lágu þá fyrir. Í viðbrögðum sínum við ábendingunni árið 2012 tók sjóðurinn undir hana. Með svari hans árið 2015 við því hvort og þá hvernig hann hefði brugðist við ábendingunni fylgdu formlegar verklagsreglur. Ábendingin er því ekki ítrekuð.

### Vinna þyrfti að því að bundið eigið fé yrði jákvætt

Í fjórða lagi hvatti Ríkisendurskoðun Ábyrgðasjóð launa til að beita sér fyrir því að bundið eigið fé hans yrði jákvætt en það hafði verið neikvætt frá árinu 2003 vegna þess að ábyrgðargjald af greiddum vinnulaunum hafði ekki hækkað í samræmi við fjölgun krafna til sjóðsins. Í árslok 2011 nam neikvætt bundið eigið fé sjóðsins um 1.203 m.kr. Í viðbrögðum sínum við ábendingunni árið 2012 tók sjóðurinn undir hana. Í svari sjóðsins árið 2015 við því hvort og þá hvernig hefði verið brugðist við ábend-

ingunni kom fram að ábyrgðargjald hefði verið hækkað úr 0,25% í 0,3% af gjaldstofni tryggingagjalds árið 2013. Við það hefði staða sjóðsins batnað og hefði bundið eigið fé hans verið jákvætt um 2,4 ma.kr. í lok þess árs. Gjaldið hefði síðan verið lækkað í 0,05% fyrir árið 2014 og því gæti gengið hratt á eigið fé sjóðsins. Samkvæmt ríkisreikningi fyrir árið 2014 var bundið eigið fé hans engu að síður jákvætt um 2,3 ma.kr. í lok þess árs. Ábendingin er ekki ítrekuð en mikilvægt er að sjóðurinn upplýsi velferðarráðuneyti ef bundið eigið fé stefnir í að verða neikvætt.

# 1 Inngangur

Ríkisendurskoðun er sjálfstæð eftirlitsstofnun Alþingis

Ríkisendurskoðun er sjálfstæð eftirlitsstofnun Alþingis og sækir heimild sína til stjórn-sýsluendurskoðunar í 9. gr. laga nr. 86/1997 um stofnunina. Slík endurskoðun felst í að kanna meðferð og nýtingu almannaþjóf, hvort hagkvæmni og skilvirkni sé gætt í rekstri ríkisstofnana og hvort gildandi lagafyrirmælum sé framfylgt í því sambandi. Ríkisendurskoðun skal gera hlutaðeigandi stjórnvöldum grein fyrir niðurstöðum sínum, vekja athygli á því sem hún telur hafa farið úrskeiðis í rekstri og benda á það sem athuga þarf með tilliti til úrbóta. Við úttektir sínar fylgir stofnunin verklagsreglum sem byggja á og eru í samræmi við staðla Alþjóðasamtaka ríkisendurskoðana, INTOSAI, um stjórn-sýsluendurskoðun (sbr. einkum ISSAI 300 og ISSAI 3000).

Ábendingum fylgt eftir u.þ.b. þremur árum eftir útgáfu skýrslu

Í samræmi við áðurnefnda staðla fylgir Ríkisendurskoðun hverri úttekt sinni eftir með sjálfstæðri athugun á því hvort og þá hvernig brugðist hafi verið við ábendingum hennar og hvort þeir annmarkar eða veikleikar sem vakin var athygli á séu enn fyrir hendi. Slík eftirfylgni fer alla jafna fram um það bil þremur árum eftir útgáfu skýrslu.

Í þessari úttekt fylgir Ríkisendurskoðun eftir átta ábendingum sem stofnunin setti fram í skýrslunni *Rekstur og fjárhagsstaða Ábyrgðasjóðs launa* (júní 2012). Leitast var við að meta hvort og þá með hvaða hætti velferðarráðuneyti, Vinnuálastofnun og Ábyrgðasjóður launa hefðu brugðist við þeim ábendingum sem þar var beint til þeirra.

Við mat á því hvort ábendingar Ríkisendurskoðunar hefðu leitt til æskilegra umbóta var aflað upplýsinga og gagna hjá framangreindum aðilum sem jafnframt fengu drög að þessari skýrslu til umsagnar.

Ríkisendurskoðun þakkar þeim sem veittu upplýsingar við gerð úttektarinnar.

## 2 Rekstur og fjárhagsstaða Ábyrgðasjóðs launa

### 2.1 Útdráttur úr skýrslu Ríkisendurskoðunar frá 2012

Í skýrslunni [Rekstur og fjárhagsstaða Ábyrgðasjóðs launa](#) (júní 2012) gerði Ríkisendurskoðun grein fyrir niðurstöðum úttektar sinnar á sjóðnum sem stofnaður var árið 1992. Kannað var hvort afgreiðsla á kröfum sem sjóðnum bárust árið 2011 væru í samræmi við lög og reglur. Þá var skoðað hvers vegna bundið eigið fé sjóðsins væri neikvætt og hver þróun þess hefði verið. Í þessu sambandi ber að hafa í huga að neikvætt bundið eigið fé myndast ef markaðar rauntekjur stofnunar eru undir áætluðum tekjum hennar samkvæmt fjárlögum. Loks var hugað að því hvort endurskoða þyrfti þjónustusamning stjórnar Ábyrgðasjóðs launa við Vinnumálastofnun og velferðarráðuneyti um daglega umsýslu stofnunarinnar fyrir sjóðinn.

Fram kom að sjóðurinn heyrði undir velferðarráðuneyti og lyti þriggja manna stjórn sem ráðherra skipaði til fjögurra ára í senn. Hlutverk sjóðsins væri að tryggja launþegum og lífeyrissjóðum greiðslur vegna vangoldinna krafna þeirra við gjaldþrot atvinnurekanda eða þegar dánarbú hans væri til opinberra skipta og erfingjar ábyrgðust ekki skuldbindingar þess. Í samræmi við lög nr. 88/2003 um sjóðinn ábyrgðist hann eingöngu viðurkenndar forgangskröfur samkvæmt lögum nr. 21/1991 um gjaldþrotaskipti. Um væri að ræða kröfur vegna vangoldinna launa og lífeyrisgjalda og bætur vegna launamissis og fleira sem fallið hefðu í gjalddaga undangengna 18 mánuði frá úrskurðardegi um gjaldþrot. Skilyrði fyrir afgreiðslu sjóðsins væri að honum hefði borist yfirlýsing skiptastjóra um réttmæti viðkomandi kröfu. Lög um sjóðinn veittu skiptastjórum þó í vissum tilvikum heimild til að senda sjóðnum umsögn sína áður en frestur kröfulýsinga væri liðinn. Það gerði honum kleift að fara með viðkomandi kröfu eins og skilyrðum laganna hefði verið fullnægt.

Fram kom að Vinnumálastofnun sæi um daglega umsýslu fyrir Ábyrgðasjóð launa og afgreiddi flestar kröfur sem honum bærust. Stjórn hans fjallaði aðeins um álitamál og mál sem hefðu fordæmisgildi. Ríkisendurskoðun benti á að stjórnin hefði ekki sett sér formlegar starfsreglur þar sem m.a. sé kveðið á um verksvið hennar og samskipti við Vinnumálastofnun og stjórnvöld. Þá hefði Vinnumálastofnun ekki heldur samþykkt verklagsreglur um afgreiðslu sína á kröfum sjóðsins þó að ósamþykkrar reglur lægju fyrir.

Í skýrslunni kom fram að athugun Ríkisendurskoðunar á afgreiðslu sjóðsins á kröfum vegna átta þrotabúa benti til þess að lögum og reglum væri fylgt. Kæra mætti afgreiðslur Ábyrgðasjóðs launa til velferðarráðuneytis og á tímabilinu 2007–11 hefði ráðuneytið fengið 12 kærur til umfjöllunar vegna synjunar sjóðsins. Á sama tímabili hefðu sjóðnum borist samtals 10.015 kröfur og 422 þeirra verið synjað. Einungis í fjórum tilvikum hefði ráðuneytið breytt efnislegri niðurstöðu sjóðsins.

Ábyrgðasjóður  
launa stofnaður  
árið 1992

Sjóðurinn  
ábyrgist einungis  
viðurkenndar  
forgangskröfur

Vinnumála-  
stofnun annast  
daglega umsýslu  
fyrir sjóðinn

Af 10.015 kröfum  
sem bárust árin  
2007–11 var 422  
synjað



**Sjóðurinn er fjármagnaður með ábyrgðargjaldi sem er hluti af tryggingagjaldi**

**Bundið eigið fé neikvætt frá árinu 2003**

**Vaxtagjöld 15% af árlegum heildargjöldum sjóðsins frá 2009**

**Ábyrgðargjald var hækkað árin 2012–2014**

**Samningur við Vinnumálastofnun óljós og kostnaðarhlutdeild sjóðsins örökstudd**

Í skýrslunni var gerð grein fyrir því að Ábyrgðasjóður launa væri fjármagnaður með ábyrgðargjaldi sem væri hluti af tryggingagjaldi. Gjaldið væri skilgreint sem markaðar tekjur í fjárlögum og skilaði sjóðnum um 90% af heildartekjum hans. Í fjárlögum kæmi fram hve stórum hluta markaðra tekna sjóðurinn mætti ráðstafa. Það sem eftir stæði færðist sem „bundið eigið fé“ og því mætti einungis ráðstafa að fenginni heimild Alþingis. Allur afgangur/halli hjá sjóðnum væri færður með þessum hætti en það væri ekki í samræmi við almenna skilgreiningu á bindingu eigin fjár. Venjulega væri aðeins hluti þess bundið. Þetta hefði Ríkisendurskoðun ítrekað bent á við endurskoðun sína á ríkisreikningi. Þá væri örökrétt að binda eigið fé sjóðsins því að lögum samkvæmt væri honum skylt að standa við skuldbindingar sínar. Skorti fé til þess bæri ríkissjóði að lána honum þá fjármuni sem upp á vantaði. Eðlilegt væri að færa afgang/halla af starfsemi sjóðsins sem hefðbundið eigið fé í efnahagsreikningi en ekki sem bundið eigið fé. Fram kom að bundið eigið fé Ábyrgðasjóðs launa hefði verið neikvætt frá árinu 2003, einkum vegna þess að ábyrgðargjald hefði ekki hækkað í samræmi við fjölgun krafna til sjóðsins.

Ríkisendurskoðun benti á að frá árinu 2009 hefðu vaxtagjöld Ábyrgðasjóðs launa vegna krafna sem biðu afgreiðslu verið um 15% af árlegum heildargjöldum hans. Árið 2011 hefðu þau numið 262 m.kr. Vextir væru reiknaðir af kröfum á 18 mánaða ábyrgðartímabili sjóðsins. Kröfur bæru einnig vexti þar til skiptastjórar skiluðu sjóðnum umsögnum um þær en það gæti tekið meira en 18 mánuði. Ríkisendurskoðun benti á að heildarfjárhæð margra krafna myndi lækka ef stytta mætti þann tíma sem þær bæru vexti.

Í skýrslunni kom fram að heildartekjur Ábyrgðasjóðs launa hefðu numið 2.168 m.kr. árið 2011 og heildargjöld 1.776 m.kr. Sjóðurinn hefði því verið rekinn með 392 m.kr. rekstrarafgangi það ár. Neikvætt bundið eigið fé hans hefði minnkað sem því nam, þ.e. farið úr 1.595 m.kr. í lok árs 2010 í 1.203 m.kr. í árslok 2011. Rekstrarafgangur ársins 2011 hefði einkum skýrst af því að kröfum til sjóðsins hefði fækkað um tæpar 500 milli árána 2010 og 2011, úr 2.732 í 2.239. Þá kom fram að samkvæmt lögum nr. 164/2011 um ráðstafanir í ríkisfjármálum ætti hlutfall ábyrgðargjalds að hækka úr 0,25% í 0,3% af gjaldstofni tryggingagjalds árin 2012–14. Sú hækkan ætti að vinna á neikvæðri stöðu bundins eigin fjár sem vonir stæðu til að yrði jákvætt í árslok 2013.

Þá kom fram að árið 2004 hefði stjórn Ábyrgðasjóðs launa gert þjónustusamning við félagsmálaráðuneyti (nú velferðarráðuneyti) og Vinnumálastofnun um daglega umsýslu sjóðsins. Stjórn sjóðsins teldi samninginn óljósan og að ákvörðun Vinnumálastofnunar um kostnaðarhlutdeild hans í rekstri stofnunarinnar væri örökstudd. Fyrir bragðið hefði stjórnin ekki undirritað ársreikning sjóðsins fyrir árið 2010 fyrr en 13. mars 2012. Þeirri áritun hefðu fylgt athugasemdir stjórnar. Þá hefði stjórnin hvorki samþykkt kostnaðarhlutdeild sjóðsins fyrir árið 2011 né áætlun um hana vegna ársins 2012. Loks benti Ríkisendurskoðun á að kostnaðarhlutdeild sjóðsins í rekstri Vinnumálastofnunar væri ekki tilgreind sem sérstakur gjaldaliður í fjárlögum eins og reyndin væri með aðra sjóði sem stofnunin annaðist umsýslu fyrir.



## 2.2 Viðbrögð við ábendingum og mat á þeim

Í skýrslu sinni árið 2012 beindi Ríkisendurskoðun þremur ábendingum til velferðarráðuneytis, einni til Vinnuálastofnunar og fjórum til Ábyrgðasjóðs launa. Þeim var öllum gefinn kostur á að birta viðbrögð sín við ábendingunum í skýrslu stofnunarinnar. Þann 28. nóvember 2014 óskaði Ríkisendurskoðun eftir svörum þessara aðila við því hvort brugðist hefði verið við ábendingunum og þá hvenær og með hvaða hætti. Stofnuninni bárust svör fram eftir ári 2015. Hér verður gerð grein fyrir ábendingunum sem Ríkisendurskoðun setti fram árið 2012, viðbrögðum hlutaðeigandi aðila við þeim þá og hver staða mála er árið 2015.

### 2.2.1 Ábendingar til velferðarráðuneytis

#### 1. Kanna þarf hvort stytta eigi ábyrgðartíma krafna

Ríkisendurskoðun hvatti velferðarráðuneyti, í samráði við stjórn Ábyrgðasjóðs launa, til að kanna möguleika á að stytta 18 mánaða ábyrgð sjóðsins á lífeyrissjóðskröfum og setja tímamörk á skil umsagna skiptastjóra til hans. Jafnframt þyrfti að huga að því hvaða leiðir væru færar gagnvart þeim skiptastjórum sem ekki skiluðu umsögnum innan ásætlanlegs tíma.

**Kanna ætti möguleika á að stytta 18 mánaða ábyrgð sjóðsins**

Í viðbrögðum velferðarráðuneytis við ábendingunni árið 2012 lýsti það sig reiðubúið til að hefja viðræður við stjórn Ábyrgðasjóðs launa vegna hennar. Ákvæði um 18 mánaða ábyrgðartíma vegna lífeyrissjóðskrafna hefði verið nýmæli í lögum nr. 52/1992 um Ábyrgðasjóð launa vegna gjaldþrota. Rökin hefðu m.a. verið þau að nokkur tími gæti liðið frá því iðgjöld ættu að berast þar til vanefndir vinnuveitenda kæmu í ljós. Þegar innheimtuaðgerðir viðkomandi lífeyrissjóðs hæfust gæti vinnuveitandinn verið orðinn ógjaldfær og síðan gæti einhver tími liðið þar til hann væri úrskurðaður gjaldþrota. Með ákvæðinu væri reynt að koma í veg fyrir að langt rof myndaðist í ávinnslu lífeyrisréttinda hjá launamönnum við gjaldþrot vinnuveitenda þeirra. Sett hefði verið það skilyrði að lífeyrissjóðir sendu sjóðfélögum sínum yfirlit um greidd iðgjöld vegna þeirra tvisvar á ári. Jafnframt yrðu lífeyrissjóðir eða vörsluaðilar að standa eðlilega að innheimtutilraunum. Nánar væri kveðið á um þessi skilyrði fyrir ábyrgð sjóðsins á lífeyrisiðgjöldum í reglugerð nr. 462/2003 um Ábyrgðasjóð launa. Loks kom fram að lögum um Ábyrgðasjóð launa hefði raunar verið breytt sumarið 2009 á þá lund að kröfur lífeyrissjóða vegna lífeyrisiðgjalda skyldu ekki bera vexti. Það hefði skapað mikla óánægju og lögunum verið breytt til fyrra horfs 1. janúar 2010.

Í svari velferðarráðuneytis frá janúar 2015 við því hvort og þá hvernig það hefði brugðist við ábendingunni áréttaði það viðbrögð sín frá árinu 2012. Ráðuneytið kvaðst hafa rætt við stjórn Ábyrgðasjóðs launa um styttingu ábyrgðartímabilsins í febrúar 2014. Niðurstaða þeirra viðræðna hefði verið að ekki væri rétt að stytta tímabilið. Að mati Ábyrgðasjóðs launa væri vænlegra til árangurs við að lækka vaxtakostnað sjóðsins að skýra verklagsreglur um framkvæmd 14. gr. reglugerðar nr. 462/2003. Sú grein kveður á um að innheimtuaðgerðir vegna vangoldinna iðgjalda, samkvæmt innsendum skilagreinum, skuli hefjast innan þriggja mánaða frá eindaga kröfu og að innheimtuaðili verði að sýna fram á að málinu hafi verið haldið á eðlilegum hraða eftir þann tíma. Ábyrgðasjóður launa sendi Ríkisendurskoðun endurskoðaðar og samþykktar verklagsreglur vegna þessa frá janúar 2015 (sjá kafla 2.2.3).

**Ráðuneytið vildi halda ábyrgðartímabili óbreyttu**

Um það að setja tímamörk á skil umsagna skiptastjóra tók ráðuneytið fram að samkvæmt lögum nr. 88/2003 um Ábyrgðasjóð launa bæri skiptastjórum svo skjótt sem auðið væri að láta sjóðnum í té skriflega umsögn um hverja þá kröfu í búið sem til álita kæmi að nyti ábyrgðar sjóðsins. Álíta yrði að þeir væru starfi sínu vaxnir. Umfang þrotabúa væri á þó misjafnt og því erfitt að setja fram tiltekna tímafresti. Teldi sjóðurinn að skiptastjóri sinni ekki starfi sínu í samræmi við lög um gjaldþrotaskipti væri eðlilegt að hann kæmi aðfinnslum þar um til héraðsdómara. Ennfremur hefði sjóðurinn sjálfstætt úrskurðarvald á grundvelli þeirra laga sem hann starfaði eftir. Dæmi væru um að hann færi á svig við umsagnir skiptastjóra enda þótt byggt væri á mati þeirra í meirihluta tilvika.

**Erfitt gæti reynst að setja tímafresti á uppgjör þrotabúa**

Ríkisendurskoðun tekur undir að erfitt geti reynst að setja tiltekna tímafresti á uppgjör þrotabúa vegna margbreytileika þeirra. Lög um sjóðinn veita skiptastjóra heimild til að bíða með að senda honum umsögn þar til frestur til kröfulýsinga er liðinn og hann hefur haft tækifæri til að taka afstöðu til allra framkominna krafna. Honum er þó einnig heimilt að senda umsögn sína fyrr. Hafi skiptafundur ekki verið haldinn í búi vinnuveitanda en skiptastjóri lýst því yfir að hann viðurkenni forgangsrétt tiltekinnar kröfu að hluta eða öllu leyti er Ábyrgðasjóði launa heimilt að fara með hana eins og skilyrðum laganna væri fullnægt.

**Ábendingin ekki ítrekuð en hvatt til að lagaheimild sé nýtt þegar við á**

Ríkisendurskoðun ítrekar ekki ábendinguna að svo stöddu en hvetur velferðarráðuneyti til að fylgjast vel með þróun þessara mála og grípa til aðgerða ef þörf krefur. Þá telur stofnunin mikilvægt að framangreind lagaheimild Ábyrgðasjóðs launa vegna krafna frá skiptastjórum sé nýtt þegar því verður við komið.

## 2. Kostnaðarhlutdeild Ábyrgðasjóðs launa komi fram í fjárlögum

Ríkisendurskoðun benti á að kostnaðarhlutdeild Ábyrgðasjóðs launa í rekstri Vinnu-málastofnunar kæmi ekki fram sem sérstakur gjaldaliður í fjárlögum heldur væri hún innifalin í lið sem nefndist „Ábyrgðasjóður launa vegna gjaldþrota“. Eðlilegt væri að beita sömu aðferð við kostnaðarhlutdeild sjóðsins eins og við kostnaðarhlutdeild Atvinnuleysisstryggingasjóðs og Fæðingarorlofssjóðs sem Vinnumálastofnun sæi einnig um umsýslu fyrir. Kostnaðarhlutdeild þeirra væri sett fram sem sérstakur liður, „Umsýslukostnaður Vinnumálastofnunar“, í fjárlögum.

**Kostnaðarhlutdeild skilgreind í fjárlögum frá árinu 2013**

Velferðarráðuneyti tók undir ábendinguna í viðbrögðum sínum við henni árið 2012. Í svari ráðuneytisins frá janúar 2015 við fyrirspurn Ríkisendurskoðunar um hvort og þá hvernig brugðist hefði verið við ábendingunni kom fram að frá og með fjárlögum fyrir árið 2013 hafi kostnaðarhlutdeild sjóðsins í rekstri Vinnumálastofnunar verið skilgreind sérstaklega eins og hjá hinum sjóðunum. Ábendingin er því ekki ítrekuð.

## 3. Endurskoða þarf þjónustusamning

Ríkisendurskoðun hvatti velferðarráðuneyti til að gera nýjan þjónustusamning við Ábyrgðasjóð launa og Vinnumálastofnun um daglega umsýslu stofnunarinnar fyrir

sjóðinn. Skilgreina yrði ítarlega um hvaða verkefni væri að ræða en þar á meðal væru sjóðsvarsla og reikningshald. Þá þyrftu forsendur útreiknings á kostnaðarhlutdeild sjóðsins í rekstri stofnunarinnar að vera skýrar og óumdeildar.

Velferðarráðuneyti tók undir ábendinguna í viðbrögðum sínum við henni árið 2012 og kvaðst ætla að beita sér fyrir úrbótum í þessu efni í samráði við hlutaðeigandi aðila, þar á meðal fjármálaráðuneyti (nú fjármála- og efnahagsráðuneyti). Í svari velferðarráðuneytis frá janúar 2015 við því hvort og þá hvernig það hefði brugðist við ábendingunni kom fram að endurskoðun þjónustusamningsins stæði yfir. Í byrjun september 2015 sendi Ábyrgðasjóður launa Ríkisendurskoðun afrit af undirrituðum þjónustusamningi, dagsettum 2. júní 2015. Ábendingin er því ekki ítrekuð.

Nýr þjónustusamningur frá júní 2015

## 2.2.2 Ábending til Vinnumálastofnunar

### 1. Endurskoða þarf þjónustusamning

Ríkisendurskoðun hvatti Vinnumálastofnun til að gera nýjan þjónustusamning við Ábyrgðasjóð launa og velferðarráðuneyti um daglega umsýslu stofnunarinnar fyrir sjóðinn. Skilgreina yrði ítarlega um hvaða verkefni væri að ræða en þar á meðal væru sjóðsvarsla og reikningshald. Þá þyrftu forsendur útreiknings á kostnaðarhlutdeild sjóðsins í rekstri stofnunarinnar að vera skýrar og óumdeildar.

Vinnumálastofnun tók undir ábendinguna í viðbrögðum sínum árið 2012. Engin svör bárust hins vegar frá stofnuninni þegar Ríkisendurskoðun óskaði eftir upplýsingum í árslok 2014 um það hvort og þá hvernig hún hefði brugðist við ábendingunni. Eins og fram kom í umfjöllun um ábendingu þrjú til velferðarráðuneytis sendi Ábyrgðasjóður launa Ríkisendurskoðun undirritaðan þjónustusamning í september 2015. Ábendingin er ekki ítrekuð.

## 2.2.3 Ábendingar til Ábyrgðasjóðs launa

### 1. Endurskoða þarf þjónustusamning

Ríkisendurskoðun hvatti Ábyrgðasjóð launa til að gera nýjan þjónustusamning við Vinnumálastofnun og velferðarráðuneyti um daglega umsýslu stofnunarinnar fyrir sjóðinn. Skilgreina yrði ítarlega um hvaða verkefni væri að ræða en þar á meðal væru sjóðsvarsla og reikningshald. Þá þyrftu forsendur útreiknings á kostnaðarhlutdeild sjóðsins í rekstri stofnunarinnar að vera skýrar og óumdeildar.

Í viðbrögðum Ábyrgðasjóðs launa við ábendingunni árið 2012 kom fram að gildandi þjónustusamningur við Vinnumálastofnun væri frá árinu 2004. Margt hefði breyst frá gerð hans, m.a. hefði umfang aukist sem og fjárför til rekstrar. Stjórn sjóðsins teldi því mikilvægt að endurnýja samninginn og skilgreina raunverulegan kostnað við hann til að geta uppfyllt eftirlits- og lagaskyldu sína vegna hans. Í svari sjóðsins frá mars 2015 við því hvort og þá hvernig brugðist hefði verið við ábendingunni kom fram að endurskoðun á samningnum hefði hafist í kjölfar ábendingar Ríkisendurskoðunar frá júní 2012. Vinnan hefði stöðvast síðar það ár og ekki hafist að nýju fyrr en Ríkisendurskoðun leitaði upplýsinga um gang mála í árslok 2014. Eins og fram kom í umfjöllun um ábendinguna til Vinnumálastofnunar og ábendingu þrjú til velferðarráðuneytis sendi Ábyrgðasjóður launa Ríkisendurskoðun undirritaðan þjónustusamning í september 2015. Ábendingin er ekki ítrekuð.

## 2. Stjórn Ábyrgðasjóðs launa þarf að setja sér starfsreglur

Ríkisendurskoðun benti á að stjórn Ábyrgðasjóðs launa þyrfti að setja sér starfsreglur þar sem m.a. væri kveðið nánar á um verksvið hennar og samskipti við Vinnumála- stofnun og stjórnvöld. Slíkt væri í samræmi við hlutverk hennar skv. 22. gr. laga nr. 88/2003 um sjóðinn.

Í viðbrögðum Ábyrgðasjóðs launa árið 2012 kom fram að stjórnin væri sammála því að skil milli hlutverks stjórnar og þjónustuaðila væru ekki eins formleg og skýr og æskilegt væri. Það ætti m.a. við um hlutverk og ábyrgð stjórnar sjóðsins gagnvart fjármálaráðuneyti vegna fjárþarfar, stjórnarsýslulega ábyrgð hennar og framkvæmd og endurnýjun þjónustusamnings. Í svari sjóðsins frá mars 2015 við því hvort og þá hvernig hann hefði brugðist við ábendingunni kom fram að stjórn hans hefði ekki sett sér starfsreglur en vinna við þær væri hafin. Í október 2015 sendi sjóðurinn Ríkisendurskoðun samþykktar starfsreglur stjórnarinnar frá 24. september 2015. Ábendingin er því ekki ítrekuð.

## 3. Útfæra og samþykkja þarf verklagsreglur sjóðsins

Ríkisendurskoðun benti á að fyrir lögju þrjár ódagsettar verklagsreglur um afgreiðslu launa-, lífeyris- og orlofskrafna vegna greiðsluerfiðleika. Lagði stofnunin til að verklagsreglurnar yrðu uppfærðar og síðan samþykktar formlega og að unnar yrðu skýrar vinnureglur vegna þeirra.

Í viðbrögðum sínum árið 2012 tók stjórn sjóðsins undir ábendinguna. Í svari sjóðsins frá mars 2015 við því hvort og þá hvernig brugðist hefði verið við ábendingunni kom fram að verklagsreglurnar hefðu verið uppfærðar í ágúst 2013. Gerðar hefðu verið breytingar á þeim í samræmi við raunverulega framkvæmd þessara mála. Við það hefðu þær orðið skýrari og nákvæmari. Reglurnar hefðu aftur verið uppfærðar í janúar 2015. Verklagsreglurnar fylgdu með svari sjóðsins til Ríkisendurskoðunar. Um er að ræða dagsettar og tölusettar reglur fyrir kröfur í Ábyrgðasjóð launa vegna vangoldinna launa, orlofs og lífeyrissjóðiðgjalda. Ríkisendurskoðun telur að enn megi bæta reglurnar, t.d. kveða þær hvorki á um ábyrgðarsvið, þ.e. hver ber ábyrgð á einstökum verkþáttum, né hversu oft þær skuli yfirfarnar. Stofnunin hvetur sjóðinn til að bæta úr þessu en ítrekar ekki ábendinguna.

## 4. Stefna skal að því að bundið eigið fé verði jákvætt sem fyrst

Ríkisendurskoðun hvatti stjórn Ábyrgðasjóðs launa til að fylgja því markvisst eftir að sjóðurinn skilaði rekstrarafgangi og að bundið eigið fé hans yrði jákvætt eins og stefnt hefði verið að með tímabundinni hækkun ábyrgðargjalds árin 2012–14.

Í viðbrögðum Ábyrgðasjóðs launa við ábendingunni árið 2012 kom fram að stjórn sjóðsins bæri að gera velferðarráðuneyti grein fyrir fjárhagsstöðu sjóðsins og leggja fram áætlun um þróun útgjalda fyrir lok september ár hvert. Jafnframt skyldi hún gera tillögu um hámarksfjárhæðir krafna fyrir þann tíma. Eigið fé sjóðsins hefði verið um

890 m.kr. í árslok 2001 en næstu ár á eftir hefðu gjöld verið hærri en tekjur. Árið 2003 hefði stjórn sjóðsins lagt til við félagsmálaráðherra (nú félags- og húsnæðismálaráðherra) að ábyrgðargjaldið yrði hækkað úr 0,04% í 0,08% af gjaldstofni tryggingagjalds en á það hefði ekki verið fallist. Á hinn bóginn hefði ábyrgðargjaldið hækkað 1. janúar 2006 úr 0,05% í 0,10% vegna tillögu stjórnar þar um og síðan í áföngum í 0,25% af gjaldstofni árið 2012. Með viðbótar 0,05% hækkun ábyrgðargjalds vonaðist stjórnin til að eigið fé sjóðsins yrði jákvætt í árslok 2013. Fram kom að stjórnin myndi áfram fylgjast vel með útgjöldum sjóðsins og grípa til aðgerða ef á þyrfti að halda.

Í svari Ábyrgðasjóðs launa frá mars 2015 við því hvort og þá hvernig hann hefði brugðist við ábendingunni kom fram að sjóðurinn hefði árlega upplýst velferðarráðuneyti um fjárhagsstöðu sína og fjárþörf. Ábyrgðargjald hefði verið hækkað úr 0,25% í 0,3% af gjaldstofni tryggingagjalds fyrir árið 2013 og hefði bundið eigið fé sjóðsins verið jákvætt um 2,4 ma.kr. í lok þess árs. Ábyrgðargjald hefði síðan lækkað í 0,05% árið 2014. Ársuppgjör vegna þess árs lægi ekki fyrir en stjórn sjóðsins óttaðist að vegna lækkunar gjaldsins um 0,25% frá árinu 2013 gengi hratt á eigið fé sjóðsins á ný.

Samkvæmt ríkisreikningi 2014 var bundið eigið fé Ábyrgðasjóðs launa jákvætt um 2,3 ma.kr. í lok þess árs. Ábendingin er því ekki ítrekuð. Engu að síður hvetur Ríkisendurskoðun Ábyrgðasjóð launa til að fylgjast náið með þróun bundins eigin fjár og tryggja að allar samþykktar kröfur séu færðar jafnóðum til gjalda og skuldar. Að mati stofnunarinnar er mikilvægt að sjóðurinn bregðist við í tíma og upplýsi velferðarráðuneyti hratt og vel ef útlit er fyrir að bundið eigið fé sjóðsins verði neikvætt á ný.

**Bundið eigið fé  
jákvætt um 2,3  
ma.kr. í árslok  
2014**



Ríkisendurskoðun – Bríetartúni 7  
Pósthólf 5350 – 125 Reykjavík  
Sími 569-7100  
[postur@rikisend.is](mailto:postur@rikisend.is) – [www.rikisendurskodun.is](http://www.rikisendurskodun.is)