

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga,
nr. 46/2016 (eftirlit með tekjum ríkisins o.fl.).

Frá forsætisnefnd.

1. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 1. mgr. 4. gr. laganna:

- a. Í stað orðanna „sbr. lög um fjárreiður ríkisins“ í a-lið kemur: sbr. lög um opinber fjármál.
- b. Við bætist nýr stafliður, svohljóðandi: eftirlits með tekjum ríkisins, forsendum þeirra og innheimtu.

2. gr.

Á eftir 6. gr. laganna kemur ný grein, 6. gr. a, ásamt fyrirsögn, svohljóðandi:

Eftirlit með tekjum ríkisins.

Eftirlit með tekjum ríkisins felur í sér að yfirfara forsendur álagningar opinberra gjalda og annarra skatta, kanna forsendur afskrifta skattkrafna og annarra krafna hins opinbera og opinberra hlutafélaga, fylgjast með innheimtu opinberra gjalda og annarra gjalda sem meðal annars opinber hlutafélög innheimta og hafa eftirlit með innheimtu rekstrartekna stofnana.

3. gr.

Í stað orðanna „sbr. lög um fjárreiður ríkisins“ í 1. mgr. 8. gr. laganna kemur: sbr. lög um opinber fjármál.

4. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 11. gr. laganna:

- a. Við 1. mgr. bætast þrjú nýir málslíðir, svohljóðandi: Ríkisendurskoðandi hefur í störfum sínum aðgang að upplýsingakerfum opinberra aðila, svo sem um búsetu, skráningu fasteigna, skipa, loftfara og ökutækja og álagningu, ákvörðun og innheimtu skatta og gjalda. Slíkir aðilar, þ.m.t. innheimtumenn ríkissjóðs, Þjóðskrá Íslands, skattyfirvöld og Samgöngustofa, skulu veita ríkisendurskoðanda rafrænan aðgang að rauntímaupplýsingum úr kerfum sínum sem hann þarfnast vegna starfs síns. Aðgangur að rafrænum upplýsingum framangreindra aðila skal veittur án endurgjalds
- b. Við 2. mgr. bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Þá skal ríkisendurskoðandi hafa aðgang að bókhaldi, þ.m.t. frumgögnum þess, hjá þeim aðilum sem fá framlög úr ríkissjóði, hvort heldur það er með beinum framlögum eða endurgreiðslum kostnaðar að hluta eða öllu leyti, svo sem til kvikmyndagerðar eða nýsköpunar-, rannsóknar- og þróunarverkefna.

5. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 21. gr. laganna:

a. Við bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

Ákvæði laga um opinber skjalasöfn, nr. 77/2014, taka ekki til ríkisendurskoðanda.

b. Fyrirsögn greinarinnar orðast svo: *Gildissvið gagnvart öðrum lögum.*

6. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

Frumvarp þetta er lagt fram af forsætisnefnd og samið í nánú samráði við embætti ríkisendurskoðanda. Það felur í fyrsta lagi í sér að skilgreina betur verkefni ríkisendurskoðanda við tekjueftirlit, í öðru lagi að skerpa á ákvæðum um upplýsingaskyldu og í þriðja lagi að færa gagnavörslu til samræmis við gagnavörslu Alþingis og annarra stofnana Alþingis.

Verði frumvarpið að lögum mun það fela í sér þá áherslubreytingu í starfsemi Ríkisendurskoðunar að sérstök starfseining mun sinna eftirliti með því að tekjur ríkisins skili sér í samræmi við áætlanagerð ríkisins. Slíkri einingu yrði m.a. ætlað að kanna ýmis tekjuöflunarkerfi ríkisins. Mikilvægt er að lagaumgjörð fyrir slíkt verkefni sé skýr. Jafnframt felst í frumvarpinu að tryggja aðgang Ríkisendurskoðunar að gögnum og upplýsingakerfum, svo og að færa gagnavörslu til samræmis við gagnavörslu Alþingis og stofnana þess. Í ljósi þessa og fenginnar reynslu af framkvæmd gildandi laga er rétt að leggja til frekari breytingar á afmörkuðum atriðum:

- Í fyrsta lagi er lagt til að skilgreint verði hvað felst í því hlutverki ríkisendurskoðanda að hafa eftirlit með tekjum ríkisins líkt og gert er með fjárhagsendurskoðun og stjórnsýsluendurskoðun.
- Í öðru lagi er kveðið sérstaklega á um aðgang ríkisendurskoðanda að gögnum hjá opinberum aðilum og upplýsingakerfum um fjárhagsmálefni ríkisins en í lögnum skortir á að slíkt sé gert með nægilega skýrum hætti eins og upphaflega var ætlunin.
- Í þriðja lagi er tekið af skarið um að með skjalavörslu embættisins sé farið með sama hætti og hjá Alþingi og embætti umboðsmanns Alþingis, sbr. 3. mgr. 14. gr. laga nr. 77/2014, um opinber skjalasöfn. Sömu eðlisrök búa að baki slíku fyrirkomulagi.
- Loks er á tveimur stöðum í lögnum uppfærð tilvísun til laga um opinber fjármál.

Mat á áhrifum.

Ekki er gert ráð fyrir neinum sérstökum tilkostnaði vegna frumvarpsins og áhrif þess á kostnað ríkisins munu ekki verða nein. Á hinn bóginn er ekki útilokað að vel heppnað tekju- eftirlit geti stuðlað að bættri fjárstjórn og styrkt fjárhagsstöðu ríkissjóðs á komandi árum. Fyrst og fremst er tekju- eftirlit hugsað sem aðhaldsaðgerðir sem gætu skapað aukna meðvitund hjá ríkisaðilum um að huga að tekjum ríkisins um leið og horft er til útgjaldanna. Enn fremur má ætla að meiri varfærni muni gæta við afskriftir krafna ríkissjóðs.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um a-lið 1. gr. og 3. gr.

Hér er gerð lagfæring á lagatilvísun sem þarfnast ekki nánari skýringar.

Um b-lið 1. gr. og 2. gr.

Í 2. málsli. 1. mgr. 3. gr. laga nr. 46/2016, um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga, kemur fram að hlutverk ríkisendurskoðanda sé meðal annars að hafa eftirlit með tekjum ríkisins. Ríkisendurskoðandi hefur í hyggju að leggja aukna áherslu á þetta hlutverk með sérstakri starfseiningu innan embættisins sem á að fylgjast með tekjum ríkisins, kanna forsendur afskrifta skattkrafna, yfirfara forsendur álagningar opinberra gjalda og annarra skatta, endurskoða og kanna forsendur rekstrartekna stofnana og hafa eftirlit með því að rekstrartekjur (sértekjur stofnana) séu innheimtar í samræmi við lög og fylgjast með innheimtu opinberra gjalda og skatta. Af þessum sökum eru lagðar til breytingar á 4. gr. laganna og jafnframt er lagt til að bætt verði við lögum nýrri grein sem yrði 6. gr. a, um eftirlit með tekjum ríkisins. Með þessum breytingum er lögð frekari áhersla á þetta mikilvæga hlutverk embættis ríkisendurskoðanda í samræmi við meginhlutverk hans sem tilgreint er í upphafsákvæðum laganna. Rétt þykir að taka fram að einstakar skattákvæðanir verða ekki teknar til endurmats, heldur mun eftirlitið beinast að álagningarkerfum og að þau virki í samræmi við lög og eins og til er ætlast.

Um 4. gr.

Ákvæði um aðgang ríkisendurskoðanda að gögnum og upplýsingum eru í 10. og 11. gr. laga nr. 46/2016. Við samningu frumvarpsins sem varð að lögum nr. 46/2016 var horft til þeirra gagna og upplýsinga sem þá voru algengastar og reyndi mest á.

Á síðustu missirum hefur orðið mikil þróun í meðferð gagna í rafrænu formi. Jafnframt hafa verkefni embættis ríkisendurskoðanda tekið breytingum. Í núgildandi lögum er þannig ekki nægjanlega hugað að aðgengi að rafrænum upplýsingum. Með auknu tekjueftirliti og breyttum áherslum er enn fremur orðið brýnna en áður að kveðið sé fortakslaust á um að aðgangur eftirlitsaðila að rafrænum gögnum og ýmsum opinberum skráum, fasteignaskráum, ökutækjaskráum, loftfaraskrá, þjóðskrá og skipaskrá, sé skýr, ótvíræður og án gjaldtöku. Almennt séð verður að telja óeðlilegt að eftirlitsaðili þurfi að greiða fyrir aðgang að þeim upplýsingum sem nauðsynlegar eru svo að unnt sé að sinna lögbundnu hlutverki.

Við vinnslu ýmissa upplýsinga og úttekta er slíkur aðgangur nauðsynlegur svo að embættinu sé unnt að rækja lögbundið eftirlitshlutverk sitt. Þetta kemur meðal annars fram í 20. gr. Lima-yfirlýsingarinnar sem er stefnuyfirlýsing Alþjóðasamtaka ríkisendurskoðenda (INTOSAI) frá árinu 1977. Þar segir að ríkisendurskoðanir skuli hafa heimild til þess að endurskoða skattheimtu eins ítarlega og hægt er, þar á meðal skoða einstakar skattskýrslur. Enn fremur kemur fram að með endurskoðun skatta sé fyrst og fremst verið að endurskoða með tilliti til laga og reglna, en þegar framkvæmd skattalaga er skoðuð skuli ríkisendurskoðanir einnig rannsaka árangur og skipulag skattheimtu og hvort tekjuáætlanir hafi staðist og, ef við á, gera tillögur um úrbætur til löggjafans.

Þá skal í þessu samhengi áréttað að eftirlitsaðili sem kannar stjórnslu og fjárhag skráaraðila á ekki að þurfa að greiða fyrir gögn eða aðgang að upplýsingakerfum þótt alla jafna sé slíkur aðgangur seldur óviðkomandi aðilum. Þannig á Ríkisendurskoðun ekki að þurfa að greiða þeim sem eftirlit beinist að fjármuni fyrir aðgang að gögnum eða öryggisprófunum að forsenduathugunum við virkni tölvukerfa í vörslu eftirlitsskylds aðila, enda væri það ekki ásættanlegt.

Er því lagt til að samhliða fyrrgreindum breytingum á lögum nr. 46/2016 séu einnig gerðar breytingar á 11. gr. laganna.

Athygli er vakin á því að ekki er um tæmandi talningu að ræða, hvorki þegar kemur að þeim opinberu aðilum sem eru upplýsingaskyldir né þegar kemur að þeim upplýsingum sem

nauðsynlegar eru. Orðalag ákvæðisins gerir ráð fyrir að það sé ríkisendurskoðandi sem metur hvort aðgangur að tilteknum kerfum og/eða upplýsingum sé nauðsynlegur. Slíkt mat tæki einnig til þeirra lagaákvæða sem hér er lagt til að verði lögfest.

Þá er jafnframt lagt til að aðgangsheimildir ríkisendurskoðanda að bókhaldi þriðja aðila verði skýrar þegar um er að ræða endurgreiðslur ýmiss konar úr ríkissjóði til einkaaðila.

Um 5. gr.

Í 1. mgr. 14. gr. laga nr. 77/2014, um opinber skjalasöfn, eru afhendingarskyldir aðilar taldir upp með tæmandi hætti. Ríkisendurskoðun fellur ekki undir þá upptalningu og er þannig ekki skilaskyldur aðili í skilningi laganna. Ákvæði 3. mgr. 14. gr. laganna kveður svo á um að lögin taki hvorki til Alþingis né umboðsmanns Alþingis.

Í upphaflegu frumvarpi sem síðan varð að lögum nr. 77/2014 tók undanþága 3. mgr. 11. gr. (sem varð 3. mgr. 14. gr. laganna) til Alþingis og stofnana þess, þ.m.t. Ríkisendurskoðunar. Í meðförum þingnefndar Alþingis var gerð breyting á frumvarpinu á þann veg að láta undanþáguna eingöngu ná til Alþingis og umboðsmanns Alþingis. Ekki voru þó gerðar breytingar á upptalningu á afhendingarskyldum aðilum í 1. mgr. 14. gr. Í nefndarálitum þar sem mælt var fyrir um þessa breytingu kemur fram að undanþága Alþingis sé meðal annars vegna þess að skjöl Alþingis verði ekki „bein eða sérstök réttindi borgaranna í sama mæli og skjöl annarra handhafa ríkisvalds“. Jafnframt kemur fram að ekki hafi enn reynt á skilaskyldu umboðsmanns Alþingis en ljóst sé að það muni setja umboðsmann í ankannalega stöðu að skila Þjóðskjalasafni Íslands skjölum í málum sem snúa beint að stjórnýslu safnsins.

Alþingi samþykkti ný lög um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga, nr. 46/2016, sem tóku gildi 1. janúar 2017. Í þeim lögum er lögð áhersla á að ríkisendurskoðandi starfi á vegum Alþingis og sé trúnaðarmaður þess við endurskoðun og eftirlit með rekstri og fjármálum ríkisins. Staða ríkisendurskoðanda er því að fullu sambærileg við stöðu umboðsmanns Alþingis. Af þeim sökum hníga rök til þess að undanþága 3. mgr. 14. gr. laga nr. 77/2014 eigi einnig að taka til ríkisendurskoðanda.

Þá verður og að benda á að hlutverk ríkisendurskoðanda er að hafa eftirlit með fjárreiðum ríkisins, stofnana þess og ríkisfyrirtækja. Þannig er í störfum embættisins ekki verið að taka ákvarðanir um bein eða sérstök réttindi borgaranna. Þau gögn sem til verða hjá ríkisendurskoðanda og varða stofnanir og fyrirtæki ríkisins eru jafnframt til í skjalakerfum viðkomandi aðila sem falla undir afhendingarskyldu laga nr. 77/2014.

Hjá Ríkisendurskoðun er varðveitt allt skjalasafn embættisins frá árinu 1985 eða allan þann tíma sem embættið hefur heyrt undir Alþingi. Skjalasafnið yrði áfram í húsnæði Ríkisendurskoðunar. Rafrænt skjalasafn var tekið upp árið 2011 og er einnig vistað hjá embættinu. Eftir einhverja áratugi væri ef til vill ekki óeðlilegt að elstu skjölin yrðu vistuð með gögnum Alþingis á svipaðan hátt og skjalasafn þess. Þróun gæti einnig orðið önnur þegar fram líða stundir.

Er því lagt til að staða ríkisendurskoðanda hvað skjalavistun varðar verði sú sama og umboðsmanns Alþingis, enda staða embættanna sambærileg að mörgu leyti þótt verkefni þeirra skarist ekki.

Um 6. gr.

Ákvæðið þarfnast ekki skýringar.