

Minnisblað

Viðtakandi: Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd Alþingis

Sendandi: Ríkisendurskoðun

Varðar: Þingmál nr. 803, frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 46/2016

I.

Í tilefni af umsögn Persónuverndar um ofangreint frumvarp er eftirfarandi áréttað:

Í umsögn Persónuverndar kemur fram grundvallarmisskilningur á starfssviði og verkefnum ríkisendurskoðanda sem afmörkuð eru í lögum nr. 46/2016. Orðalag í bréfi Persónuverndar bendir til að bréfitari telji að störf ríkisendurskoðanda séu eingöngu endurskoðun ríkisreiknings og endurskoðun ársreikninga ríkisfyrirtækja ásamt því að meta eignir ríkisins. Því fer fjarri.

Í 3. gr. laga nr. 46/2016 kemur fram að hlutverk ríkisendurskoðanda sé að hafa *eftirlit með fjárreiðum ríkisins, stofnana þess og ríkisfyrirtækja*. Enn fremur kemur fram að sömuleiðis eigi að hafa *eftirlit með tekjum ríkisins og að fjárheimildir og hvers konar verðmæti séu nýtt og þeim ráðstafað á hagkvæman og réttmætan hátt*. Starfssvið ríkisendurskoðanda er svo nánar skilgreint í 4. gr. laganna. Þar kemur m.a. fram að það taki til endurskoðunar ársreikninga ýmissa ríkisaðila. Jafnframt eftirlits með verkefnum og starfsemi sem Ríkisendurskoðun hefur á hendi samkvæmt öðrum lögum og þar má til að mynda nefna lög nr. 162/2006 um fjármál stjórnmalasamtaka og frambjóðenda og um upplýsingaskyldu þeirra og lög nr. 19/1988 um sjóði og stofnanir sem starfa samkvæmt staðfestri skipulagsskrá. Starfssvið ríkisendurskoðanda nær enn fremur til eftirlits með starfsemi og árangri ríkisaðila.

Forsendur Persónuverndar um að ríkisendurskoðanda nægi aðgangur að upplýsingum um eignir ríkisins til að geta sinnt störfum sínum fær enga stoð í lögum 46/2016. Skilgreining Persónuverndar á verkefnum Ríkisendurskoðunar og hvað embættinu er nauðsynlegt er ekki samkvæmt lögum og hugleiðingar bréfitara þar um því ekki marktækur.

II.

Um hendur ríkisaðila, ráðuneyta, stofnana og félaga, fara miklir fjármunir, ekki eingöngu fjármunir sem nýttir eru til eiginlegs rekstrar stofnana heldur einnig fjármunir sem greiddir eru út sem ýmiss konar bætur s.s. atvinnuleysisbætur, örorkubætur, lífeyrisgreiðslur og styrktarfé. Þá nema ýmsar endurgreiðslur opinberra gjalda og annarra skatta háum fjárhæðum svo og ýmsar aðrar endurgreiðslur. Þá er ljóst að innheimtu- og álagningarkerfi opinberra gjalda eru gríðarlega mikilvæg kerfislega fyrir alla tekjuöflun ríkisins.

Beinn aðgangur að fjárhagskerfum opinberra aðila er nauðsynlegur svo unnt sé að ganga úr skugga um og tryggja að kerfin vinni eins og til er ætlast m.a. í samræmi við lög og stjórnvaldsfyrirmæli. Í slíkri kerfisúttekt/-skoðun þarf einnig að skoða öryggisþætti kerfanna m.a. til að ganga úr skugga um að ekki sé hægt að misnota þau í sviksamlegum tilgangi. Ekki er unnt að sannreyna áreiðanleika kerfanna öðru vísi.

Á hinn bóginn er rétt að taka skýrt fram að engar vinnslur eru hugsaðar öðruvísi en að þær séu framkvæmdar af starfsmönnum skattfirvalda og engin gögn yrðu flutt frá skattfirvöldum.

III.

Samkvæmt 4. gr. laga nr. 46/2016 um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga ber að hafa eftirlit með tekjum ríkisins sbr. einnig alþjóðastaðla ríkisendurskoðenda. Ljóst er að hið opinbera hefur sótt mun meira inn á rafrænar lausnir í þjónustu við borgarana, þ.m.t. við tekjuöflun ríkistekna. Allar líkur eru á að slíkt muni aukast og slík útrás kallar á aukið eftirlit af hálfu Ríkisendurskoðunar með þeim lausnum sem valdar verða svo og meðferð fjármuna við innleiðingu þeirra. Í þessu sambandi má vísa til skýrslna sem danska ríkisendurskoðunin hefur gefið út á undanförunum árum s.s. skýrsla um varnir gegn gagnagíslatökuárásam (ransomware) sem gefin var út í febrúar 2018, og skýrsla um endurgreiðslu virðisaukaskatts danskra skattfyrivalda sem gefin var út í desember 2016.

Fyrirliggjandi frumvarp frá forsætisnefnd, mál 803 er lagaumgjörð um slíkt eftirlit og þau verkfæri sem ætlað er að nota til að hafa eftirlit með þeim tölvukerfum sem íslenska ríkið notar ásamt því að endurskoða tekjuöflunarkerfi ríkisins og hvernig innheimtu ríkistekna er háttáð, þ.m.t. hvernig sé staðið að afskriftum krafna sem sagðar eru tapaðar.

IV.

Áréttað er að með lögum nr. 142/2018 um flutning innheimtu opinberra gjalda til álagningaradilans, varð mikil breyting þegar eitt og sama stjórnvaldið tók við öllum þessum verkefnum. Við þessar aðstæður er mikilvægt að hafið sé yfir allan vafa að framkvæmd þessara þátta sé óskeikul og örugg. Jafnframt er mikilvægt að óháður eftirlitsaðili, geti hafið eftirlit með öllum þessum atriðum. Svo unnt sé að sinna því eftirliti með fullnægjandi hætti þarf aðgang að upplýsingakerfum skattfyrivalda og forsendum þeirra, þ.m.t. hvort ferlar séu skráðir, hvort ákvarðanir um endurgreiðslur, ívilnun og álagningu sé gerð með réttum hætti og að ætíð komi a.m.k. tveir starfsmenn þar að. Með öðrum hætti er ekki unnt að framkvæma eftirlit, hvað þá þegar öll framkvæmd skattheimtu, álagningin, innheimtan og afskriftir óinnheimtra krafna er á einni hendi.

Í umræðum á nefndafundum í stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd Alþingis hefur verið hreyft þeirri hugmynd að allar uppflettingar ríkisendurskoðanda inn í kerfum skattfyrivalda verði sérstaklega skráðar og hlutaðeigandi aðilum, oftast lögaðilum, verði tilkynnt um uppflettinguna. Ríkisendurskoðandi styður slíkt fyrirkomulag og telur raunar að slíkt beri að gera vegna allra uppflettinga þeirra aðila sem aðgang hafa að skattframtölum, svo sem Tryggingarstofnun, Vinnumálastofnun, Fæðingarorlofsjóði o.fl. Það er sjálfsagt mál að hlutaðeigandi sé kunnugt um að verið sé að skoða persónuleg gögn þeirra.

V.

Að síðustu er bent á að í Danmörku og Noregi er aðgangur ríkisendurskoðanda að tekjuöflunarkerfum heimilaður og að það er eftirlitsaðilinn, sem metur hvaða gögn og upplýsingar eru nauðsynlegar til að sinna þeim lögbundnu skyldum sem á ríkisendurskoðanda hvíla. Þarlandir ríkisendurskoðendur hafa þannig sjálfðæmi um hvaða gögn og upplýsingar séu nauðsynlegar. Ennfremur kemur fram í norsku lögnum að ríkisendurskoðandi ákveði hvernig aðgangi að gögnum og upplýsingum skuli háttáð, þ.e. hvernig þeim skuli miðlað og slík upplýsingaöflun/aðgangur sé án endurgjalds.

Við almenna endurskoðun fyrirtækja er grundvallaratriði að unnt sé að sannreyna virkni tekjuöflunarkerfa með endurskoðunaraðferðum. Ef rekstraraðili neitar endurskoðanda að slíkum upplýsingum eða hvernig kerfin vinna er ómögulegt að framkvæma endurskoðun. Svipuð sjónarmið eiga við um ríkissjóð Íslands.

