

RÍKJARÁÐSTEFNA UM  
AÐILD ÍSLANDS AÐ EVRÓPUSAMBANDINU

SAMNINGSAFSTAÐA ÍSLANDS

**32. kafli**

**Fjárhagslegt eftirlit**

**I. Samantekt um samningsafstöðu**

1. Ísland fellst á sameiginlega regluverkið sem varðar 32. kafla um fjárhagslegt eftirlit eins og það stóð 2. febrúar 2011.<sup>1</sup>
2. Ísland mun við aðild hafa lokið við innleiðingu á öllu regluverki, fram til þess dags, sem fellur undir þennan kafla og hefur ekki verið innleitt, sem og á alþjóðlega viðurkenndum stöðlum og bestu starfsvenjum eftir því sem við á.
3. Ísland lítur svo á að hægt sé að fylgja alþjóðlega viðurkenndum stöðlum og bestu starfsvenjum Evrópusambandsins samtímis því að gerðar eru sérstakar ráðstafanir með tilliti til smæðar margra opinberra stofnana.
4. Kafli þessi varðar ekki EES-samninginn.

**II. Lagarammi**

**II.a. Innra fjárhagseftirlit hjá hinu opinbera og ytri endurskoðun**

***Innra fjárhagseftirlit hjá hinu opinbera***

Núgildandi lög sem varða innra fjárhagslegt eftirlit hjá hinu opinbera (PIFC) eru lög um fjárreiður ríkisins nr. 88/1997. Um er að ræða almenna löggjöf sem ekki felur í sér sérstakan ramma fyrir innra fjárhagseftirlit, svo sem innri endurskoðun. Endurskoðun laganna stendur nú yfir.

Reglur um framkvæmd fjárlaga byggjast á reglugerð nr. 1061/2004 um framkvæmd fjárlaga og ábyrgð á fjárreiðum ríkisstofnana í A-hluta.

Stöðumat til bráðabirgða gefur til kynna að þörf sé á umbótum á sviði innra fjárhagseftirlits hjá hinu opinbera. Fjármálaráðuneytið gegnir hlutverki miðlægrar samhæfingardeildar á sviði fjármálastjórnunar og innra fjárhagslegs eftirlits, en nauðsynlegt er að reglur þar að lútandi verði formlegar og í samræmi við alþjóðlega staðla og bestu starfsvenjur ESB. Stjórnunarábyrgð er fyrir hendi, samkvæmt bráðabirgðastöðumati, og aðrir þættir fjárhagsstjórnunar og eftirlitskerfa virðast vera í samræmi við bestu starfsvenjur ESB.

<sup>1</sup> Dagsetning seinni rýnifundar

Ítarlegt stöðumat á innra fjárhagseftirliti hjá hinu opinbera og ytri endurskoðun mun hefjast í samvinnu við sérfræðinga Evrópusambandsins fyrir lok ársins 2011. Í kjölfarið mun Ísland undirbúa og samþykkja stefnu um innra fjárhagseftirlit hjá hinu opinbera, ásamt aðgerðaáætlun og tímaáætlun, í samvinnu við framkvæmdastjórn Evrópusambandsins.

Aðgerðaáætlunin mun byggjast á stöðumati Íslands á gildandi lagaramma og stjórnsýslugetu innra fjárhagseftirlits hjá hinu opinbera og ytri endurskoðunar og verða undirbúin í samræmi við alþjóðlega staðla og bestu starfsvenjur ESB.

### ***Ytri endurskoðun***

Núgildandi löggjöf um ytri endurskoðun er lög um fjárreiður ríkisins nr. 88/1997 og lög um Ríkisendurskoðun nr. 86/1997.

Ríkisendurskoðun tekur mið af stöðlum og leiðbeiningum Alþjóðasamtaka ríkisendurskoðana (INTOSAI) og jafnframt af stöðlum Alþjóðasambands endurskoðenda (IFAC) og alþjóðlegum reikningsskilastöðlum (IFRS), eftir atvikum. Ríkisendurskoðun hefur einnig sett siðareglur fyrir starfsmenn sína sem byggja á siðareglum Alþjóðasamtaka ríkisendurskoðana og lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996.

Sjálfstæði Ríkisendurskoðunar er tryggt með lögum um Ríkisendurskoðun nr. 86/1997, sbr. 43. gr. stjórnskipunarlag<sup>2</sup>.

Samkvæmt lögunum er Ríkisendurskoðun sjálfstæð stofnun sem starfar á vegum Alþingis. Hlutverk hennar er endurskoðun ríkisreiknings og þeirra aðila sem hafa með höndum rekstur og fjárvörslu á vegum ríkisins (1. gr.). Forsætisnefnd Alþingis ræður forstöðumann stofnunarinnar til sex ára í senn (2. gr.). Skýrt kemur fram í lögunum að Ríkisendurskoðun sé engum háð í störfum sínum og að einstaka þættir starfsemi hennar lúti ekki forræði stjórnvalda. Starfsmenn Ríkisendurskoðunar skulu í einu og öllu óháðir ráðuneytum og stofnunum sem þeir vinna að endurskoðun hjá. (3. gr.). Þetta felur í sér þá kröfu að stofnunin hafi frumkvæði að vali og skipulagningu verkefna og að málsmeðferð hennar sé í samræmi við reglur og góða endurskoðunarvenju.

Fjármálaráðherra leggur fram frumvarp til laga um samþykki á ríkisreikningi og hefur ríkisendurskoðandi heimild til að gera athugasemdir. Ríkisendurskoðun gerir grein fyrir niðurstöðum endurskoðunar í skýrslum sem birtar eru opinberlega. Alþingi fjallar um skýrslur Ríkisendurskoðunar í samræmi við lög um þingsköp Alþingis nr. 55/1991.

Ríkisendurskoðun mun hætta innri endurskoðun um leið og framkvæmd innri endurskoðunar hefur verið tryggð með skipulegum hætti í öllum opinberum stofnunum, eftir því sem við á.

Endurskoðunarstaðlar fyrir ríkisendurskoðanir, eða ISSAI-staðlar, þ.m.t. Líma yfirlýsingin um leiðbeinandi reglur um endurskoðun, verða innleiddir að öllu leyti hjá Ríkisendurskoðun í árslok 2012.

---

<sup>2</sup> Nánar tiltekið er lagastöð þessa hlutverks hennar í 43. gr. stjórnarskrár Íslands nr. 33/1994, sem hljóðar svo: „Endurskoðun á fjárreiðum ríkisins, stofnana þess og ríkisfyrirtækja skal fara fram á vegum Alþingis og í umboði þess eftir nánari fyrirmælum í lögum.“

## **II.b. Vernd fjárhagslegra hagsmuna Evrópusambandsins og vernd evrunnar gegn peningafölsunum**

Núgildandi lög að því er varðar vernd fjárhagslegra hagsmuna Evrópusambandsins og vernd evrunnar gegn peningafölsunum eru hegningarlög nr. 19/1940 og lög um meðferð sakamála nr. 88/2008.

### ***Verndun fjárhagslegra hagsmuna ESB***

Núgildandi löggjöf á Íslandi verndar opinbera sjóði án þess að greinarmunur sé gerður á uppruna þeirra. Fjársvik eru refsiverður verknaður eins og fram kemur í samningsafstöðu fyrir 23. kafla um réttarvörslu og grundvallarréttindi. Löggjöf Íslands er að mestu leyti í samræmi við regluverk ESB gegn spillingu og mun Ísland verða í stakk búið til þess að innleiða regluverkið að fullu við aðild.

Ísland skuldbindur sig til þess að samþykkja sáttmálann um vernd fjárhagslegra hagsmuna (PFI-sáttmálann) og bókanir við hann sem og nauðsynlega samræmingu laga- og stofnanaramma fyrir aðild.

Nauðsynlegt er að greina frekar lagaskilgreiningar á brotum, fjársvikum og spillingu. Fleiri hugtök er varða brot á hegningarlögum munu einnig verða grandskoðuð.

### ***Vernd evrunnar gegn fölsunum***

Löggjöf Íslands um vernd gegn fölsunum gildir bæði um seðla og mynt. Embætti ríkislögreglustjóra fer með rannsókn mála er varða falsaða peningaseðla, þ.m.t. tæknirannsóknir og söfnun og miðlun upplýsinga um falsanir í samvinnu við Seðlabanka Íslands og Interpol eða Europol, ef nauðsyn krefur. Samkvæmt íslenskum lögum er skylt að tilkynna um falsaða peningaseðla og enginn greinarmunur er gerður á innlendum gjaldmiðli og erlendum, t.d. evru. Vanræksla þeirrar skyldu að tilkynna grun um falsanir er refsiverð. Núverandi samstarf við aðildarríki ESB, framkvæmdastjórn Evrópusambandsins og Evrópska seðlabankann er í formi upplýsingaskipta (í gegnum Interpol og Europol).

Ísland mun ljúka samanburði á innlendri löggjöf og Genfarsamningi um afnám peningafalsana fyrir mitt ár 2012, með það fyrir augum að hafa fullgilt samninginn við aðild.

## **III. Stofnanarammi**

### **III.a Innra fjárhagseftirlit hjá hinu opinbera og ytri endurskoðun**

Fjármálaráðuneytið og önnur ráðuneyti, Fjárslásla ríkisins, ríkisreikningsnefnd og Ríkisendurskoðun eru þeir aðilar sem sinna fjárhagslegu eftirliti hjá hinu opinbera.

#### ***Innra fjárhagseftirlit hjá hinu opinbera***

Fjárreiðum ríkisins er stýrt með áætluðum tekjum og útgjöldum ríkissjóðs í fjárlögum og fjárlögum og í gegnum framkvæmd fjárlaga. Ríkisfjármálum á Íslandi er stýrt með gerð

rammafjárlaga og í gegnum ríkissjóð og Ríkisendurskoðun. Útgjaldaheimildir eru veittar tíu ráðuneytum og er framkvæmd fjárlaga í höndum ráðuneytanna og 216 stofnana. Auk framlaga á fjárlögum úr ríkissjóði hafa þær síðarnefndu eigin tekjur til ráðstöfunar að einhverju marki, þ.m.t. af skattfé, og í gegnum rekstur og reikningsskil sveitarsjóða. Ráðuneytin hafa fjárhagslegt sjálfræði og bera ábyrgð á skilvirkri ráðstöfun þeirra fjármuna sem þau hafa yfir að ráða en allar stofnanir sem heyra undir ráðuneyti bera jafnframt ábyrgð á eigin fjárreiðum. Fjármálaráðneytið annast eftirlit með framkvæmd fjárlaga og veitir þverfaglega ráðgjöf og leiðbeiningar sem að sumu leyti getur fallið undir innra fjárhagseftirlit.

Stofnanir gera rekstrar- og fjárhagsáætlanir á hverju ári og senda viðeigandi ráðuneytum til samþykkis. Þær áætlanir eru síðan nýttar í mánaðarlegum samanburði sem gerður er með mati á sjóðstreymi og ársfjórðungsuppgjöri. Forstöðumenn bera ábyrgð á því að stofnanir séu reknar samkvæmt fjárhagsáætlun og að ársfjórðungsuppgjör og ársreikningar séu réttir.

Fjársýsla ríkisins styrkir þetta fyrirkomulag með miðlægu fjárhags- og mannauðskerfi Oracle og miðlægu uppgjöri og launabókhalda. Jafnframt er stuðst við leiðbeiningar Fjársýslu ríkisins og fjármálaráðuneytisins. Í hverju ráðuneyti er fjármáladeild sem ber ábyrgð á mati á fjárhagsstarfseminni.

Fjármálaráðneytið fylgist mánaðarlega með framkvæmd fjárlaga hjá ríkisstofnunum og getur einnig tekið reikninga til skoðunar. Fjármálaráðherra nýtur ráðgjafar frá ríkisreikningsnefnd og formaður þeirrar nefndar er fjársýslustjóri. Alvarleg fjárhagsbrot eða fjársvik eru tilkynnt til Ríkisendurskoðunar sem gegnir hlutverki yfirendurskoðunar á Íslandi.

Vegna smæðar íslenskrar stjórnarsýslu þarf Ísland á sérstökum ráðstöfunum að halda hvað fyrirkomulag stjórnarsýslunnar varðar. Í flestum opinberum stofnunum starfa 30 starfsmenn eða færri.

### ***Ytri endurskoðun***

Ríkisendurskoðun ber ábyrgð á eftirliti með fjármálastjórn og árangri af starfsemi allra ráðuneyta, ríkisstofnana og stofnana þar sem ríkissjóður á helmingshlut eða meira og hefur gefið út vinnuáætlanir fyrir árangur þrjú ár fram í tímann. Sveitarsjóðir falla undir þetta að því marki sem starfsemi á þeirra vegum er sameiginleg með rekstri ríkisins. Sveitarfélögin sjá sjálf um ytri endurskoðun á eigin starfsemi, sem einkum er unnin af einkafyrirtækjum á sviði endurskoðunar. Ríkisendurskoðun hefur gegnt hlutverki innri endurskoðanda fyrir Íbúðalánasjóð og Seðlabankann en eins og fram hefur komið verður það aflagt.

### **III.b Vernd fjárhagslegra hagsmuna Evrópusambandsins og vernd evrunnar gegn peningafölsunum**

Hvað stofnanarammann áhrærir eru helstu aðilarnir fjármálaráðherra, tollstjóri, skattranssóknastjóri (fjármálaráðneytið), innarríkisráðneytið, ríkislögreglustjóri og lögreglustjórar umdæma (innanríkisráðneytið), efnahags- og viðskiptaráðherra, Fjármálaeftirlitið (efnahags- og viðskiptaráðneytið) og Seðlabanki Íslands.

### ***Verndun fjárhagslegra hagsmuna ESB***

Tollstjóri og efnahagsbrotadeild sérstaks saksóknara<sup>3</sup> hafa þegar nokkra reynslu af vettvangseftirliti í samvinnu við rannsakendur á vegum framkvæmdastjórnarinnar og Evrópuskrifstofuna um aðgerðir gegn svikum (OLAF). Ísland hefur í hyggju að tilnefna fjármálaráðuneytið sem innlendan samræmingaraðila aðgerða gegn svikum (AFCOS) vegna samvinnunnar við Evrópuskrifstofuna um aðgerðir gegn svikum.

### ***Vernd evrunnar gegn fölsunum***

Seðlabankinn og ríkislögreglustjóri vinna náið saman í málum sem varða peningafalsanir. Hafa þeir þegar nokkra reynslu af eftirliti vegna slíkra mála í samvinnu við Europol.

### **Samþykkt regluverks ESB**

Ísland fellst á sameiginlega regluverkið í 32. kafla um fjárhagslegt eftirlit eins og það stóð 2. febrúar 2011.

---

<sup>3</sup> Vert er að taka fram að efnahagsbrotadeildin var hluti af embætti ríkislögreglustjóra en var sameinuð embætti sérstaks saksóknara 1. september 2011. Hin nýja stofnun hefur tekið yfir réttindi og skyldur deildarinnar að undanskildum rannsóknum í tengslum við peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka sem munu áfram heyra undir ríkislögreglustjóra.