

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga
og sveitarstjórnarlögum (endurmat á fjárhagslegum áhrifum).

Frá forsætisnefnd.

I. KAFLI

Breyting á lögum um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga, nr. 46/2016.

1. gr.

Við 1. mgr. 4. gr. laganna bætist nýr staflíður, svohljóðandi: endurmats að beiðni sveitarfélaga eða ríkisins á fjárhagslegum áhrifum lagasetningar, stjórnvaldsfyrirmæla eða stefnumarkandi ákvarðana, sbr. 129. gr. sveitarstjórnarlaga.

2. gr.

Við 1. málsl. 3. mgr. 10. gr. laganna bætist: eða vegna endurmats á fjárhagslegum áhrifum lagasetningar, stjórnvaldsfyrirmæla eða stefnumarkandi ákvarðana á sveitarfélög að beiðni ríkis eða sveitarfélaga skv. j-lið 1. mgr. 4. gr.

II. KAFLI

Breyting á sveitarstjórnarlögum, nr. 138/2011.

3. gr.

Við 129. gr. laganna bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

Hlutaðeigandi ráðherra, sveitarfélög eða Samband íslenskra sveitarfélaga geta að liðnum fimm árum og í síðasta lagi tíu árum frá lagasetningu, setningu stjórnvaldsfyrirmæla eða samþykkt annarra stefnumarkandi ákvarðana, sem fela í sér veruleg áhrif á fjárhag sveitarfélaga, farið þess á leit við ríkisendurskoðanda að endurmat fari fram á fjárhagslegum áhrifum á sveitarfélög samkvæmt þessari grein. Leiði skoðun ríkisendurskoðanda í ljós að kostnaður sem hlýst af lagasetningu, stjórnvaldsfyrirmælum eða öðrum stefnumarkandi ákvörðunum sé í verulegu ósamræmi við upprunalegt mat á fjárhagslegum áhrifum skal viðkomandi ráðherra eiga frumkvæði að viðeigandi ráðstöfunum sem geta m.a. falið í sér tillögur um breytingu á fjármögnun eða þjónustukröfum. Um ákvörðun ríkisendurskoðanda, hvort taka skuli beiðni til greina, fer samkvæmt lögum um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga.

4. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

Frumvarp þetta er flutt af forsætisnefnd í samráði við embætti ríkisendurskoðanda og innviðaráðuneytið.

Tílefni frumvarpsins eru fyrirhugaðar tillögur innviðaráðherra sem fram komu á síðasta ári um breytingu á 129. gr. sveitarstjórnarlaga, nr. 138/2011, þar sem m.a. var gert ráð fyrir að ríki eða sveitarfélög gætu farið þess á leit við ríkisendurskoðanda að endurmeta áhrif lagasetningar, setningar stjórnvaldsfyrirmæla eða samþykktar annarra stefnumarkandi ákvarðana á fjárhag sveitarfélaga. Jafnframt var gert ráð fyrir breytingu á starfssviði og eftirlitsheimildum ríkisendurskoðanda, sbr. 4. og 10. gr. laga nr. 46/2016, um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga. Eftir umfjöllun í forsætisnefnd og í samráði við innviðaráðuneytið varð það niðurstaða forsætisnefndar að í samræmi við verkaskiptingu handhafa ríkisvalds, sbr. 2. gr. stjórnarskrárinnar, væri rétt að forsætisnefnd hefði frumkvæði að flutningi frumvarps um breytingu á lögum um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga. Var þá litið til þess að ríkisendurskoðandi væri einn af trúnaðarmönnum Alþingis og tillagan fæli í sér nýtt verkefni fyrir embætti hans. Með bréfi innviðaráðherra, dags. 1. apríl 2025, var þess farið á leit að forsætisnefnd stæði að flutningi frumvarps um breytingu á ákvæðum laga um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga og sveitarstjórnarlögum og samþykkti nefndin beiðnina.

Frumvarpið er lagt fram í tengslum við frumvarp innviðaráðherra um breytingu á sveitarstjórnarlögum, nr. 138/2011 (mat á fjárhagslegum áhrifum), sem lagt hefur verið fram á yfirstandandi þingi, þskj. 304, 272. mál. Í greinargerð með frumvarpinu eru jafnframt rakin framangreind samskipti ráðuneytisins og forsætisnefndar og þess getið að samráð hafi verið haft við ríkisendurskoðanda um samningu þess. Við það er miðað að frumvarp þetta og frumvarp innviðaráðherra fylgist að við meðferð Alþingis á þeim. Verði frumvörpin samþykkt sem lög frá Alþingi verður að gera ráð fyrir að frumvarp innviðaráðherra verði samþykkt á undan.

Frumvarpið felur í sér nýmæli þar sem gert er ráð fyrir að Samband íslenskra sveitarfélaga, sveitarfélög eða hlutaðeigandi ráðherra geti farið þess á leit við ríkisendurskoðanda að hann endurmeti fjárhagsleg áhrif lagasetningar, stjórnvaldsfyrirmæla eða stefnumarkandi ákvarðana fimm og allt að tíu árum eftir setningu þeirra. Þess er freistað að með aðkomu ríkisendurskoðanda sé dregið úr líkum á því að ríki og sveitarfélög eigi í langvinnum deilum vegna áhrifa stefnumörkunar stjórnvalda á fjárhag sveitarfélaga. Ekki þykir þó nauðsynlegt að gera ráð fyrir endurmati nema einu sinni að liðnum fimm árum og í síðasta lagi að liðnum tíu árum. Eftir að tíu ár eru liðin frá lagasetningu er litið svo á að öll umgjörð þjónustuvæntinga og tekjustofna sveitarfélaga hafi tekið slíkum breytingum að ekki sé hægt að meta einstaka ráðstöfun úr samhengi við aðra áhrifaþætti. Er því ekki gert ráð fyrir endurskoðun einstaks áhrifamats gagnvart áður ráðgerðri fjármögnum að meira en tíu árum liðnum. Nærtækara þykir að svo löngum tíma liðnum að fram fari breiðara samtal um tekjustofna sveitarfélaga og almenna hlutverkaskiptingu ef tílefni er til.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. og 2. gr.

Með ákvæðunum eru gerðar viðeigandi breytingar á starfssviði og eftirlitsheimildum ríkisendurskoðanda, sbr. 4. gr. og 10. gr. laga um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga, í samræmi við hlutverk ríkisendurskoðanda skv. 3. gr. frumvarpsins, sem nánar er lýst í almennum hluta greinargerðarinnar.

Með því að fá ríkisendurskoðanda umrætt hlutverk er honum falið að skera úr ágreiningi milli ríkis og sveitarfélaga um forsendur að baki stefnumarkandi ákvörðunum sem fela í sér

veruleg áhrif á fjárhag sveitarfélaga. Líta verður svo á að slíkt fyrirkomulag sé engu að síður í samræmi við það hlutverk ríkisendurskoðanda að hafa eftirlit með því að fjárheimildir og hvers konar verðmæti séu nýtt og ráðstafað á hagkvæman og réttmætan hátt og í samræmi við forsendur og ákvarðanir Alþingis, sbr. 1. mgr. 3. gr. laga um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga. Ákvarðanir Alþingis birtast m.a. í fjárlögum, almennri löggjöf og ályktunum þingsins. Forsætisnefnd hefur leitað samráðs við ríkisendurskoðanda um þetta atriði og er það mat hans að framangreint viðfangsefni falli að starfssviði ríkisendurskoðanda og eftirliti hans með ráðstöfun opinberra fjármuna.

Um 3. gr.

Í ákvæðinu kemur fram að skilyrði þess að ríkisendurskoðandi taki mál að sér er að um sé að ræða stefnumótun sem hafi veruleg fjárhagsleg áhrif á fjárhag sveitarfélaganna. Rétt er þó að hafa í huga að ríkisendurskoðandi er sjálfstæður og engum háður í sínum störfum og ákveður sjálfur hvernig hann sinnir hlutverki sínu, sbr. 3. mgr. 1. gr. laga um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga. Gert er ráð fyrir því að ráðherra og sveitarfélög þurfi að koma sér saman um hvernig fjármagna beri skoðun ríkisendurskoðanda í hverju tilviki fyrir sig. Jafnframt er rétt að áréttast að ákvæðið kemur ekki í veg fyrir að ríki og sveitarfélög leiti annarra leiða til að leiða ágreining sinn um fjárhagsleg áhrif stefnumótandi ákvarðana ríkisins til lykta, svo sem með því að stofna starfshópa til að vinna að endurmati á fjárhagslegum áhrifum stefnumótunar.

Um 4. gr.

Ákvæðið þarfnast ekki skýringar.