

12. september 2012

Greinargerð vegna umfjöllunar Margrétar Tryggvadóttur alþingismanns á Eyjuni um eftirlit Ríkisendurskoðunar með fjárreiðum stjórnmalasamtaka

Í pistli á netmiðlinum Eyjuni (eyjan.is), sunnudaginn 2. september sl., gerir Margrét Tryggvadóttir alþingismaður ýmsar athugasemdir við störf Ríkisendurskoðunar að eftirliti með fjárreiðum stjórnmalasamtaka. Tilefni skrifa hennar virðist einkum vera umfjöllun Þórðar Björns Sigurðssonar, starfsmanns þinghóps Hreyfingarinnar á DV.is föstudaginn 31. ágúst sl. um meint tengsl tiltekinna lögaðila, sem veittu Sjálfstæðisflokknum fjárstyrki á árinu 2010. Pistill hans bar heitið „Brjóta stjórnmalaflokkar lög?“. Jafnframt leggur þingmaðurinn út af viðtali fréttamanns RÚV við ríkisendurskoðanda um málið. Í ljósi þess að umfjöllun þingmannsins er að sumu leyti bæði ónákvæm og ósanngjörn verður ekki hjá því komist að gera nokkrar athugasemdir við hana. Hins vegar vill stofnunin taka fram að hún álítur umrætt eftirlit sitt ekki vera með þeim hætti að ekki sé hægt að bæta það. Á næstunni mun stofnunin fara yfir verklag sitt og leiðbeiningar í þessu efni.

Ranglega lagt út af orðum ríkisendurskoðanda

Áður en lengra er haldið er þó rétt að taka fram að pistill Þórðar Björns er bæði upplýsandi og málefnalegur í alla staði. Þar varpar hann m.a. fram þeirri eðlilegu spurningu hvort ekki sé tilefni fyrir Ríkisendurskoðun að fara í heild yfir hugsanleg eignatengsl þeirra lögaðila, sem styrkja stjórnmalaflokkana. Hann bendir jafnframt á það í lok pistils síns að mjög örðugt sé að jafnaði að átta sig á slíkum tengslum. Í framhaldi af umfjöllun sinni um skilgreiningu laga um fjármál stjórnmalasamtaka á tengdum aðilum, tilurð laganna og mati sínu á réttarástandinu fyrir gildistöku þeirra vikur Margrét að viðtali fréttamanns RÚV við ríkisendurskoðanda og segir í því sambandi orðrétt:

Hann [þ.e. ríkisendurskoðandi] viðurkennir að stofnunin fylgist ekki með því hvort lögum sé fylgt eftir, til þess vanti bæði hugbúnað og starfsfólk. Minnst tveir aðilar sérhæfa sig á þessu sviði, Creditinfo og Jón Jósef Bjarnason kerfisfræðingur sem sett hefur upp Rel8 gagnagrunninn sem birtir tengsl manna og félaga með myndrænum hætti. Eftir fréttina á RÚV var mér bent á að Jón Jósef hafi í tvígang boðið Ríkisendurskoðun aðgang að kerfi sínu en í bæði skiptin hafi stofnunin tjáð honum að þeir hefðu engin not fyrir slíkan hugbúnað. Ríkisendurskoðun virðist því ekki hafa haft mikinn áhuga á að sinna lögbundnu hlutverki sínu og tryggja að tengdir aðilar geti ekki styrkt stjórnmalaflokka um meira en 400 þúsund krónur.

Við þessa umfjöllun er ýmislegt að athuga. Í fyrsta lagi er ekki rétt að ríkisendurskoðandi hafi fullyrt að stofnun hans fylgdist ekki með því hvort lögum um fjármál stjórnmalasamtaka væri fylgt. Þvert á móti kvað hann stofnunina fylgjast eftir bestu getu með því hvort lögum væri fylgt. Hins vegar hefði stofnunin hvorki yfir að ráða sérstökum hugbúnaði til þess að aðstoða sig við að greina eignatengsl styrktaraðila stjórnmalasamtaka né mannskap til þess að sjá um rekstur slíks búnaðar. Í ljósi þessa vekur furðu að þingmaðurinn skuli kjósa að leggja út af ummælum ríkisendurskoðanda með svo röngum hætti og gefa jafnframt í skyn að Ríkisendurskoðun hafi ekki áhuga á að sinna lögbundnu hlutverki sínu. Til fróðleiks má í þessu sambandi benda á heimasíðu stofnunarinnar en þar er bæði að finna upplýsingar, leiðbeiningar, reikningsform, útdrætti úr ársreikningum

stjórnmalasamtaka, þ.á.m. lista yfir styrktaraðila, upplýsingar um fjárreiður þátttakenda í prófkjörum o.fl. allt frá gildistöku laganna hinn 1. janúar 2007. Gögn og upplýsingarnar á heimasíðu stofnunarinnar endurspegla þann vilja stofnunarinnar að sinna hinu lögbundna hlutverki sínu við framkvæmd umræddra laga eins vel og henni er unnt.

Gagnagrunnur með upplýsingum um fyrirtæki

Um tilboð Jóns Jósefs Bjarnasonar er það að segja að á sínum tíma bauð hann stofnuninni aðgang að „rel8“ gagnagrunninum. Í kynningarblöðungi, sem hann sendi stofnuninni af því tilefni, segir að gagnagrunnurinn sé verkfæri til þess að skoða tengsl einstaklinga og fyrirtækja í viðskiptalífínu á myndrænan hátt, hugsanleg hagsmunatengsl og hagsmunaárekstra. Þar megi einnig finna gjaldþrota fyrirtæki og brottfelld fyrirtæki, allar sögulegar upplýsingar s.s. nafnabreytingar, o.fl. Þá kemur fram að unnið sé að því að bæta við upplýsingum sem ekki séu í Fyrirtækjaskrá um kjörna fulltrúa, helstu embættismenn, stjórnir opinberra stofnana og fyrirtækja, helstu nefndir á vegum Alþingis og sveitarfélaga, kvótaúthlutanir og viðskipti með kvóta, kvótabáta, stjórnir stéttarféлага og lifeyrissjóða, upplýsingar frá Kauphöll o.fl. Þá segir í kynningarblöðungnum að ársreikningar verði aðgengilegir í kerfinu innan tíðar.

Jóni var boðið að heimsækja stofnunina og kynna gagnagrunnin sem hann og gerði. Ekki fór á milli mála að hér var um mjög áhugaverðan gagnagrunn að ræða þótt hann væri á þessum tíma allnokkrum takmörkunum háður varðandi upplýsingar úr ársreikningum og hvenær eigendaskipti verða á hlutum í félögum. Þessar takmarkanir sem og sú staðreynd að stofnunin þurfti þá sem nú að leggja sig í framkröka við að draga úr útgjöldum leiddi til þess að hún taldi óráðlegt að svo stöddu að stofna til viðbótarútgjalda á hverju ári í þessu skyni.

Vera má að stofnunin hafi bæði vanmetið vandann við að greina eignatengsl lögaðila sem styrkja stjórnmalasamtök sem og þá möguleika sem umræddur hugbúnaður býr yfir við að greina slík tengsl. Þá kann að vera að stofnunin hafi ofmetið varnaðaráhrif refsíákvæða laganna. Hins vegar er ekki rétt að hún hafi lýst því yfir að hún hefði engin not fyrir slíkan hugbúnað. Sem fyrr greinir var meginástæða þess að stofnunin ákvað að kaupa ekki þessa þjónustu sú að hún taldi það ekki verjandi miðað við fjárhagstöðu sína á þeim tíma. Í kjölfar birtingar umræddra pistla hefur stofnunin á ný sett sig í samband við fyrrnefndan Jón Jósef Bjarnason með það fyrir augum að kanna til hlítar möguleika gagnagrunns hans og kostnað við að kaupa aðgang að honum. Framhaldið mun skýrast á næstunni. Að mati stofnunarinnar er mikilvægt að vega vandlega saman kostnað þjónustunnar og þann ávinning sem vænta má af henni áður en nokkur ákvörðun er tekin í þessu efni.

Til fróðleiks má nefna að á árinu 2010 fékk Sjálfstæðisflokkurinn framlög frá 138 lögaðilum sem samtals námu 24,3 m.kr. Framsóknarflokkurinn fékk tæplega 7,5 m.kr. frá 100 lögaðilum, Samfylkingin tæplega 6,8 mkr. frá 52 lögaðilum og Vinstrihreyfingin – grænt framboð tæplega 1,6 m.kr. frá 37 lögaðilum. Samtals námu framlögin á árinu 2010 því rúmlega 40 m.kr. Ætla verður að það sé fremur undantekning en regla að lögaðilar, sem veita stjórnmalasamtökum framlög, séu tengdir í skilningi laganna. Þessi staðreynd ásamt því að ársreikningar þeirra eru endurskoðaðir af endurskoðendum, upplýsingar um styrktaraðila eru birtar opinberlega og sektir eða fangelsi liggja við brotum á lögnum, hvort sem þau eru framin af ásetningi eða gáleysi, hljóta að vega þungt við mat á því hve miklu af rekstrarfé sínu Ríkisendurskoðun eigi að verja sérstaklega til þess að grafast fyrir um eignatengsl. Í þessu sambandi vill stofnunin minna á að allt frá því að lögin um fjármál stjórnmalasamtaka og frambjóðenda og um upplýsingaskyldu þeirra tóku gildi í ársbyrjun 2007 hefur

hún aldrei fengið viðbótarfjárframlög til þess að standa undir kostnaði við eftirlit með fjárreiðum stjórnmalasamtaka. Verkefni þetta var hrein viðbót við önnur lögbundin verkefni hennar án þess að sérstök fjárveiting fylgdi með.

Ríkisendurskoðun gerði athugasemdir við frumvarpið

Þingmaðurinn finnur að því í pistli sínum að stofnunin hafi hvorki skilað inn umsögn um frumvarp að lögum nr. 162/2006 um fjármál stjórnmalaflokka né frumvarp að lögum nr. 119/2010 um breytingu á þeim og segir í því sambandi svo:

Ef Ríkisendurskoðun hefði talið útilokað að fylgjast með tengslum lögaðila eða hún þurft til þess meira fé hefði hún getað varað löggjafann við og sent inn umsögn. Enga umsögn frá stofnuninni er þó að finna meðal þeirra sem sendu inn ábendingar við málið þegar það var fyrst lagt fram. Gylfi Magnússon sendi hins vegar inn skemmtilega umsögn sem kemur beint að kjarna málsins. Þegar lögunum var breytt sendi Ríkisendurskoðun hins vegar inn minnisblað og biðst undan því að úthluta styrkjum. Ekkert kemur þar fram um vandkvæði þess að fylgjast með tengslum þeirra sem útteila fé til stjórnmalasamtaka.

Vegna þessara orða þingmannsins er þess að geta að umrætt breytingafrumvarp var samið af nefnd fulltrúa allra flokka, sem forsætisráðherra skipaði í maí 2009. Í almennum athugasemdum með því er þess sérstaklega getið að nefndin hafi „í störfum sínum haft náið samráð og samvinnu við Ríkisendurskoðun sem er eftirlitsaðili samkvæmt lögunum“. Við þetta má bæta að starfsmenn stofnunarinnar sátu nokkra fundi nefndarinnar auk þess að skila inn formlegum umsögnum og ábendingum til nefndarinnar í tengslum við frumvarpssmiðina. Þegar af þessari ástæðu taldi hún óþarft að gera sérstakar athugasemdir við frumvarpið nema við það ákvæði þess, sem bætt var við það á lokastigi frumvarpssmiðarinnar og laut að því að Ríkisendurskoðun skyldi úthluta samkvæmt umsóknum fjárstyrkjum úr ríkissjóði til þeirra stjórnmalasamtaka, er byðu fram í öllum kjördæmum í kosningum til Alþingis. Það er því misskilningur að Ríkisendurskoðun hafi ekki látið í ljós álit sitt á frumvarpinu, m.a. vandamálum við að greina tengsl eigenda fyrirtækja. Í því sambandi vakti stofnunin t.d. sérstaka athygli á álitamállum í tengslum við skilgreiningu á fyrirtækjum í eigu opinberra aðila en samkvæmt lögunum mega slík fyrirtæki ekki láta fé af hendi rakna til stjórnmalasamtaka.

Erfitt er að framfylgja ákvæðinu um tengda aðila

Þessu næst vikur þingmaðurinn að meintum tengslum eignaraðila Síldarvinnslunnar hf. ásamt því að gera grein fyrir ákvæðum 12. gr. laganna um viðurlög. Í framhaldi af því segir hann síðan svo orðrétt:

Stjórnmalasamtök, og þeir sem þar bera ábyrgð, sem hafa veitt fé móttöku að upphæð hærrí en 400 þúsund kall á ári frá tengdum aðilum gætu því verið í verulega vondum málum. Og það er líka spurning hverjir innan stjórnmalasamtaka bera ábyrgð. Er það stjórn flokksins, formaður og varaformaður eða kannski framkvæmdastjóri? Þetta þarf allt að skoða. Og það þarf að leggjast yfir tengsl þeirra sem styrkja stjórnmalasamtök, hvort sem Ríkisendurskoðandi telur sig hafa mannskap til þess eður ei. Ónýtt eftirlit er verra en ekkert.

Í sjálfu sér er lítið við því að segja ef þingmaðurinn metur það svo að eftirlit Ríkisendurskoðunar með fjárreiðum stjórnmalasamtaka sé ónýtt þar sem stofnunin hafi ekki áttað sig á meintum tengslum eigenda Síldarvinnslunnar. Rétt er þó að vekja athygli á því að honum þótti við þessa rannsókn sína ekki ómaksins vert að hafa samband við stofnunina til þess að forvitast um málið áður en hann kvað upp þennan dóm. Í þessu sambandi er athyglisvert að í lok pistils Þórðar Björns Sigurðssonar, sem þessi dómur virðist einkum byggja á, birtir höfundurinn mynd úr skýrslu RNA er sýnir eignatengsl fyrirtækja með yfir 500 m.kr. í eignir. Að mati Þórðar Björns sýnir myndin glögglega hvers vegna ástæða er til þess að afnema heimild lögaðila til að styrkja stjórnmalahreyfingar. Greininni lýkur hann síðan með þessum orðum: „Einn og sami aðilinn getur styrkt stjórnmalaflokka í gegnum ótal fyrirtæki. Reyndar má það ekki, en hver getur áttað sig á því?“

Á sama hátt er í ljósi þessa dóms þingmannsins rétt að draga fram meginniðurstöðuna í umsögn Gylfa Magnússonar, dósents, sem þingmaðurinn telur að komi að kjarna málsins. Gylfi bendir á að hægt sé með ýmsum hætti að komast fram hjá e. lið 2. gr. laganna eins og hann sé orðaður og rekur jafnframt ástæður þess. Síðan segir hann orðrétt:

Ég tel ill- eða jafnvel ómögulegt að smíða reglur um þetta efni sem ekki er hægt að komast hjá, standi vilji manna til þess. Það dregur reyndar nokkuð úr líkunum á því að reynt verði að komast framhjá reglunum að upplýsa verður um öll fjárframlög lögaðila samkvæmt frumvarpinu enda væri það væntanlega vandræðalegt fyrir flokk eða frambjóðanda að verða uppvís að því að þiggja með klækjum fé umfram það sem til er ætlast með lögunum.

Þessu mati Gylfa er stofnunin hjartanlega sammála og hefur hún í samræmi við það lagt höfuðáherslu á þennan þátt í eftirliti sínu með fjárreiðum þeirra. Tilgangurinn með því að birta opinberlega útdrátt úr reikningum stjórnmalasamtaka er ekki hvað síst að auðvelda fjölmiðlum og almenningi að veita slíkum samtökum aðhald og stuðla þannig að því að ákvæði laganna séu virt.

Þá skal þess getið að í framhaldi af birtingu umræddra pistla hafði stofnunin samband við bæði forsvarsmenn og endurskoðendur þeirra flokka sem fengið hafa framlög frá þeim félögum sem þar eru sérstaklega nefnd. Endurskoðendurnir hafa allir lýst því yfir að þeir hafi gert sér far um að reyna að greina eignatengsl þessara félaga enda sér fullkomlega meðvitandi um tilvist umrædds ákvæðis laga um fjármál stjórnmalasamtaka. En á þeim tíma þegar endurskoðun fór fram höfðu endurskoðendurnir hvorki aðgang að óyggjandi opinberum upplýsingum né öðrum skráum um hverjir hefðu verið eigendur félaganna þegar styrkir voru veittir. Að mati endurskoðendanna er umrætt

ákvæði óljóst og nánast ómögulegt að framfylgja því. Í ljósi reynslunnar telur Ríkisendurskoðun ástæðu til að taka undir þetta mat.

Meginábyrgðin hvílir á flokkunum sjálfum

Hvað sem líður gagnrýni þingmannsins á eftirlit með fjárreiðum stjórnmalasamtaka er ánægjulegt að sjá að hann skuli átta sig á að nokkur ábyrgð í þeim efnum hvíli á forsvarsmönnum og starfsmönnum stjórnmalasamtakanna sjálfra þegar kemur að fjárreiðum þeirra. Minnt skal á í því efni að samkvæmt 1. gr. laganna um fjármál þeirra er markmið laganna að „*auka traust á stjórnmalastarfsemi og efla lýðræðið*“. Að mati Ríkisendurskoðunar stendur það stjórnmalasamtökunum næst að sjá til þess að starfsemi þeirra sé í samræmi við lög og reglur. Ekki síst á þetta við þau samtök, sem eiga fulltrúa á Alþingi og njóta sem slík umtalsverðra framlaga úr ríkissjóði. Meginábyrgðin í þessu efni hlýtur eðli málsins samkvæmt að hvíla á þeim fremur en á herðum eftirlitsaðilans. Minnt skal á í þessu sambandi að eftir gildistöku laga 119/2010 um breyting á lögnum um fjármál stjórnmalasamtaka varðar það refsingu að taka við ólögætum framlögum hvort sem er af ásetningi eða gáleysi. Breytingin tók gildi hinn 1. október 2010 og því nokkuð óljóst hvort og þá að hve miklu leyti framlög sem veitt voru á því ári til stjórnmalasamtaka falli undir ákvæðið.

Í lok pistils síns tilgreinir þingmaðurinn ábendingu

frá konu sem unnið hafði í verslun og innflutningsfyrirtæki. Þar tíðkaðist að ákveðinn stjórnmalaflokkur hefði tekið út vörur í stórum stíl gegn frekar ómerkilegum og litlum auglýsingum í fréttablaði flokksins. Þetta var reyndar á þeim tíma þegar lögmál villta vestursins voru enn í gildi en fróðlegt væri aðvita hvort slíkt tíðkist enn og hvort Ríkisendurskoðun fylgist með því hvað greitt sé fyrir auglýsingar í flokksneplum og með hverju?

Til svars þessari spurningu þingmannsins er þess að geta að samkvæmt 4. tölul. 2. gr. laganna eru framlög til stjórnmalastarfsemi skilgreind með svofelldum hætti:

Framlög til starfsemi stjórnmalasamtaka eða frambjóðenda eða kosningabaráttu, hvort heldur eru bein fjárframlög eða önnur gæði sem metin verða til fjár, án tillits til þess hvaðan þau koma eða hvers eðlis þau eru. Til framlaga í þessum skilningi teljast allir afslættir af markaðsverði, ívilnanir og eftirgjöf, þar með taldir afslættir af markaðsverði auglýsinga, eftirgjöf eftirstöðva skulda, óvenjuleg lánakjör o.s.frv., sem og sala stjórnmalasamtaka á vörum og þjónustu á yfirverði. Ef afsláttur hefur verið veittur af markaðsverði skal mismunur markaðsverðs og raunverðs tilgreindur sem framlag í reikningnum. Önnur framlög, svo sem endurgjaldslaust lán vinnuafis, aðstöðu eða búnaðar, skulu metin til peningaverðs á gangverði eða markaðsverði á hverjum tíma og tilgreind í reikningnum á því verði.

Þá má ráða af 9. gr. laganna að stjórnmalasamtök geti eftir atvikum staðið að sölu á þjónustu eða vörum.

Með hliðsjón af þessum ákvæðum laganna verður að ætla að stjórnmalasamtökum sé m.a. heimilt að gefa út blöð og bæklinga til kynningar á stefnu sinni og áherslum og afla tekna í formi auglýsinga í því skyni að standa undir kostnaði við útgáfuna. Grundvallaratriðið í sambandi við verðlagningu þjónustunnar er að verð hennar fylgi markaðsverði. Með markaðsverði í þessu sambandi má ætla að átt sé við almennt gangverð í viðskiptum með vöru eða þjónustu milli ótengdra aðila að teknu tilliti til

afsláttar, sem veittur er með almennum og opinberum hætti á viðskiptalegum grunni. Séu þessar reglur virtar verður ekki komið auga á neitt í lögunum sem banni að stjórn málasamtök hagnist af blaðaútgáfu. Þá skal upplýst að Ríkisendurskoðun hefur hvorki sjálf rekist á né fengið ábendingu um tilvik, þar sem líkur eru leiddar að því að reglur um markaðsverð hafi ekki verið virtar. Hitt skal viðurkennt að eftirlit með þessum þætti er á sama hátt og eftirlit með eignatengslum miklum örðugleikum háð. Í þessu efni verður stofnunin ekki hvað síst að reiða sig á störf endurskoðenda ársreikninga stjórn málasamtaka sem og mögulegar ábendingar annarra um að reglum sé ekki fylgt.

Samskipti Ríkisendurskoðunar og Alþingis

Að lokum verður ekki hjá því komist að vekja athygli á því að á undanförunum misserum hafa einstakir alþingismenn ítrekað haft uppi óvægna gagnrýni á störf eða starfshætti Ríkisendurskoðunar í fjölmiðlum. Umræddur pistill Margrétar Tryggvadóttur er því miður aðeins nýjasta dæmið um þetta. Í sumum tilvikum hefur slík gagnrýni verið sett fram án þess að hún hafi áður verið rædd við ríkisendurskoðanda eða aðra starfsmenn stofnunarinnar. Að sjálfsögðu er stofnunin ekki hafin yfir gagnrýni. Þvert á móti fagnar hún málefnalegri umræðu um störf sín og starfsskilyrði. En í ljósi þess að Ríkisendurskoðun starfar á vegum Alþingis og er liður í eftirliti þess með framkvæmdarvaldinu, er eðlilegt að alþingismenn sem telja eitthvað athugasemdir við starfsemi hennar beri athugasemdir sínar fyrst upp við stofnunina sjálfa, áður en þeir setja hana fram á opinberum vettvangi. Í þessu sambandi skal minnt á að stofnunin hefur ekkert ákvörðunar- eða úrskurðarvald heldur einungis það áhrifavald sem leiðir af stöðu hennar í stjórnskipuninni og trúverðugleika hennar. Með því að vega með óvægnum hætti að stofnuninni á opinberum vettvangi eru hlutaðeigandi alþingismenn hægt og bítandi að draga úr trúverðugleika stofnunarinnar og trausti á henni í samfélaginu. Við það verður að mati stofnunarinnar ekki unað.