

Verklag og framkvæmd fjármála- og efnahagsráðuneytis vegna greiðslna til stjórnmalasamtaka

Inngangur

Samkvæmt lögum nr. 162/2006 um starfsemi stjórnmalasamtaka þurfa slík samtök m.a. að vera skráð í svokallaða stjórnmalasamtakaskrá til að geta hlotið framlög úr ríkissjóði. Í ársbyrjun 2025 komu fram ábendingar um að fjármála- og efnahagsráðuneyti hefði greitt framlög til stjórnmalasamtaka sem ekki uppfylltu fyrrnefnt skilyrði. Athugun ráðuneytisins staðfesti þetta. Í ljós kom að við greiðslu ríkisframlaga til stjórnmalasamtaka árið 2022 hafði láðst að kanna hvort þau væru skráð í stjórnmalasamtakaskrá.

Hinn 24. febrúar 2025 barst Ríkisendurskoðun [beiðni](#) frá ráðuneytinu þess efnis að embættið kannaði og legði mat á viðbrögð ráðuneytisins í kjölfar umræddra ábendinga. Í beiðni ráðuneytisins kom fram að það hefði þegar endurskoðað verklag sitt við útgreiðslu framlaga til stjórnmalasamtaka.

Ríkisendurskoðandi féllst á að leggja mat á viðbrögð fjármála- og efnahagsráðuneytis en taldi ekki tilefni til að hefja heildstæða stjórnsýsluúttekt á málinu.

Niðurstöður

Fjármála- og efnahagsráðuneyti hefur yfirfarið og uppfært verkferil sinn og brugðist við álitamálum um réttmæti framlaga til stjórnmalasamtaka. Að mati Ríkisendurskoðunar er breytt verklag ráðuneytisins til þess fallið að styrkja hlítini við ákvæði laga nr.

162/2006, þ.m.t. hvað varðar skilyrði sem uppfylla verður til að stjórnmalasamtök fái greidd framlög úr ríkissjóði. Ástæða er þó til að kanna hvort breyta skuli fyrirkomulagi greiðslna á þann veg að umsjón og framkvæmd verði í höndum Fjársýslunnar, undirstofnunar fjármála- og efnahagsráðuneytis, í stað þriggja ólíkra ríkisaðila eins og nú er. Slíkt myndi bæta yfirsýn um fjárframlög til stjórnmalasamtaka og þingflokka ásamt því að auka hagkvæmni og skilvirkni. Þá telur Ríkisendurskoðun fara betur á því að stofnun, frekar en ráðuneyti, sinni slíku verkefni.

Ríkisendurskoðun hvetur Alþingi, dómsmálaráðuneyti og fjármála- og efnahagsráðuneyti til að kanna kosti þess að formfesta frekar umsóknarferil stjórnmalasamtaka um opinber framlög með því að innleiða rafrænt umsóknarkerfi.

Framkvæmd greiðslu fjárframlaga úr ríkissjóði til stjórnmalasamtaka

Þrír ólíkir ríkisaðilar annast greiðslu fjárframlaga til stjórnmalasamtaka, sbr. II. kafla laga nr. 162/2006. Alþingi sér um greiðslur vegna starfsemi þingflokka og dómsmálaráðuneyti um greiðslur til stjórnmalasamtaka sem bjóða fram í þremur kjördæmum eða fleiri í alþingiskosningum. Þá greiðir fjármála- og efnahagsráðuneyti fjárframlög til stjórnmalasamtaka sem hafa annaðhvort fengið a.m.k. einn alþingismann kjörinn eða hlotið a.m.k. 2,5% atkvæða í næstliðnum alþingiskosningum. Lögum

samkvæmt skal greiðslu þeirra framlaga lokið eigi síðar en 25. janúar ár hvert.

Samkvæmt upplýsingum fjármála- og efnahagsráðuneytis hafði ferill útgreiðslna fjárframlaga verið þannig að stjórnmalasamtök fengu greitt í samræmi við hlutfallslega niðurstöðu síðustu alþingiskosninga.

Ekki var litið svo á að í lögum fælist krafa um sérstaka beiðni eða umsókn um greiðslu heldur höfðu fulltrúar samtakanna samband við ráðuneytið til að staðfesta greiðsluupplýsingar. Átti þetta sér jafnan stað í upphafi hvers árs.

Fyrir útgreiðslu óskaði fjármála- og efnahagsráðuneyti staðfestingar Ríkisendurskoðunar á því að viðkomandi stjórnmalasamtök hefðu uppfyllt skyldur sínar um skil ársreikninga með viðeigandi staðfestingu til opinberrar birtingar. Að því loknu sendi ráðuneytið beiðni til Fjársýslunnar um framkvæmd greiðslna og lauk þeim jafnan á fyrstu mánuðum hvers árs.

Að mati Ríkisendurskoðunar er rík ástæða til að einfalda fyrirkomulag og framkvæmd greiðslna sem stjórnmalasamtök, þingflokkar og önnur framboð fá úr ríkissjóði. Betur færi á því að umsjón og framkvæmd slíkra greiðslna yrði í höndum eins ríkisaðila í stað þriggja eins og nú er. Í því sambandi bendir Ríkisendurskoðun á Fjársýsluna, sem heyrir undir fjármála- og efnahagsráðuneyti. Fjársýslan er þjónustu- og þekkingarstofnun á sviði opinberra fjármála og annast m.a. úrvinnslu greiðslna fyrir ríkisaðila.

Breytingar á lögum nr. 162/2006

Sumarið 2021 samþykkti Alþingi breytingar á lögum um starfsemi stjórnmalasamtaka, sbr. lög nr. 109/2021 um breytingu á lögum um fjármál stjórnmalasamtaka og frambjóðenda og um upplýsingaskyldu þeirra, nr. 162/2006. Meðal annars var það gert að skilyrði fyrir fjárframlögum að stjórnmalasamtök væru skráð í svonefnda stjórnmalasamtakaskrá, sbr. 5. gr. a. laga nr. 162/2006. Sú skrá er í umsjón Skattsins. Lögin tóku þegar gildi en umrætt ákvæði um skráningu tók þó ekki gildi fyrir en 1. janúar 2022.

Í ársbyrjun 2022 greiddi fjármála- og efnahagsráðuneyti fjárframlög til stjórnmalasamtaka en láðist að líta til þess skilyrðis er varðar skráningu í stjórnmalasamtakaskrá. Þau samtök sem áttu tilkall til framlaga breyttu skráningu sinni mistímanlega og höfðu þrenn samtök enn ekki sent inn beiðni um breytta skráningu í lok árs 2022. Öll stjórnmalasamtök sem áttu rétt á greiðslum miðað við hlutfallslegt atkvæðavægi höfðu þrátt fyrir það fengið greitt fyrir janúarlok það ár.

Tafla 1. Dagsetning móttöku umsókna um breytta skráningu stjórnmalasamtaka (7. febrúar 2025)

Samfylkingin – jafnaðarmannaflokkur Íslands	13.jan.22
Framsóknarflokkurinn	19.jan.22
Miðflokkurinn	24.jan.22
Viðreisn	25.jan.22
Píratar	16.mar.22
Sjálfstæðisflokkurinn	8.apr.22
Sósíalistaflokkur Íslands	21.nóv.23
Vinstrihreyfingin – Grænt framboð	25.sep.24

Heimild: Fjármála- og efnahagsráðuneyti

Sé tekið mið af framangreindum umsóknum er ljóst að megnið af greiddum framlögum fjármála- og efnahagsráðuneytis til stjórnmalasamtaka árið 2022 var ekki í fullu í samræmi við framangreind skilyrði laga um um starfsemi stjórnmalasamtaka. Það var þó ekki fyrir en í kjölfar fjölmiðlaumfjöllunar í ársbyrjun 2025 að misræmið komst í opinbera umræðu og hóf ráðuneytið í framhaldi athugun á verkferli við afgreiðslu framlaga til stjórnmalasamtaka. Ríkisendurskoðun hafði þó áður bent fjármála- og efnahagsráðuneyti og viðkomandi stjórnmalasamtökum á umrætt misræmi.

Misbrestur í skráningu og eftirliti

Fjölmiðlaumfjöllunin sem um ræðir beindist einkum að Flokki fólksins sem hafði þá ekki sótt um skráningu í stjórnmalasamtakaskrá, sbr. áðurnefnda breytingu á lögum um starfsemi stjórnmalasamtaka. Fjármála- og efnahagsráðuneyti brást við með því að halda eftir greiðslu þess framlags sem Flokki fólksins

bar að fá þar til skilyrði um skráningu flokksins sem stjórnmalasamtök yrði lokið. Það gerðist í kjölfar landsfundar flokksins í lok febrúar 2025.

Fjármála- og efnahagsráðuneyti viðurkennir að misbrestur í verklagi þess hafi orðið til þess að fjárframlög til stjórnmalasamtaka voru greidd án þess að skilyrði 5. gr. a. laga nr. 162/2006 væru uppfyllt.

Ráðuneytið leitaði álita hjá [embætti ríkislögmanns](#) og [Magna lögmönnum](#) um hvort ríkissjóður ætti rétt á endurgreiðslum frá þeim stjórnmalasamtökum sem þáðu framlög en uppfylltu ekki umrætt skilyrði. Meginniðurstöður beggja álita voru að svo væri ekki. Viðtakendur framlaga hefðu sannanlega starfað sem stjórnmalasamtök, í samræmi við markmið laga nr. 162/2006, og hagað starfsemi sinni til samræmis við að greiðslur til þeirra hefðu verið lögmætar og endanlegar. Þá hefði töluverður tími liðið frá gildistöku laganna sem mælti gegn endurgreiðslu framlaga. Enn fremur hefði fjármála- og efnahagsráðuneyti ekki sinnt leiðbeiningaskyldu sinni gagnvart þessum samtökum þar sem skráningu var ábótavant. Loks kom fram í áliti Magna lögmanna að ekki væru lagaskilyrði til að afturkalla greiðslurnar.

Það er ekki hlutverk Ríkisendurskoðunar að leggja mat á framangreind lögfræðialit. Embættið telur aftur á móti að með því að ráðuneytið leitaði umræddra álita, lagði mat á þau og byggði ákvörðun sína á þeim hafi ráðuneytið gætt að rannsóknarreglu stjórnshýslulaga við ákvörðun sína um að krefjast ekki endurgreiðslu. Samkvæmt upplýsingum fjármála- og efnahagsráðuneytis studdist það ekki við skriflegt verklag við framkvæmd útgreiðslu framlaga fram til ársins 2025, umfram þær kröfur sem fram koma í lögum nr. 162/2006. Frá því í febrúar 2025 hefur ráðuneytið unnið eftir formlegu og breyttu verklagi. Það skiptist í fjóra meginþætti þar sem sannreynt er að:

1. Viðkomandi stjórnmalasamtök séu á skrá skv. I. kafla laga nr. 162/2006 um starfsemi stjórnmalasamtaka,
2. Viðkomandi stjórnmalasamtök hafi uppfyllt upplýsingaskyldu sína við Ríkisendurskoðun, skv. 8. og 9. gr. laga nr. 162/2006 um starfsemi stjórnmalasamtaka,
3. Ríkisendurskoðandi hafi birt ársreikning viðkomandi stjórnmalasamtaka,
4. Ekki hafi orðið breyting á lögum nr. 162/2006 um starfsemi stjórnmalasamtaka.

Að því loknu er staðfest að umrædd stjórnmalasamtök uppfylli skilyrði um úthlutun framlaga úr ríkissjóði.

Fjármála- og efnahagsráðuneyti hefur yfirfarið og uppfært verkferil sinn og telur Ríkisendurskoðun að nýr ferill sé til þess fallinn að stuðla að réttmætri afgreiðslu fjárframlaga til stjórnmalasamtaka. Embættið bendir á að ráðuneytið þurfi jafnframt að horfa til meginreglna stjórnshýslulaga og innleiða verklag sem byggir á þeim. Þá er ástæða til að skoða innleiðingu rafræns umsóknarkerfis til að tryggja skráningu samskipta og að formkröfum útgreiðslu framlaga sé fylgt. Innleiðing slíks umsóknarkerfis styður við leiðbeiningaskyldu þess stjórnvalds sem framkvæmir greiðslu framlaganna.

1. Viðkomandi stjórnmalasamtök séu á skrá skv. I. kafla laga nr. 162/2006 um starfsemi stjórnmalasamtaka,