

Verklags- og viðmiðunarreglur ríkisendurskoðanda til skýringar á 8. gr. laga nr. 46/2016, sbr. meginreglu 9. gr. laganna

1. gr.

Samkvæmt ákvæðum 1. mgr. 8. gr. laga nr. 46/2016, um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga, er heimilt að taka gjald fyrir fjárhagsendurskoðun á ársreikningum aðila sem falla undir ákvæði laganna. Á það þó ekki við um ríkisaðila í A-hluta ríkisreiknings en ríkisaðilar í B- og C- hluta ríkisreiknings standa straum af kostnaðinum.

Gjaldtaka af ríkisaðilum í B- eða C- hluta ríkisreiknings er fyrir endurskoðunina og gerir Ríkisendurskoðun viðkomandi ríkisaðilum reikning sem byggir á tímaskráningu.

2. gr.

Ríkisendurskoðandi tekur við beiðnum um skýrslur til Alþingis samkvæmt ákvæðum 17. gr. laga nr. 46/2016, annaðhvort frá stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd Alþingis eða ef Alþingi samþykkir skýrslubeiðni a.m.k. níu alþingismanna. Taki ríkisendurskoðandi beiðnina til meðferðar er kostnaður við slíka úttekt greiddur af fjárveitingu Ríkisendurskoðunar.

3. gr.

Ef aðrar nefndir Alþingis, s.s. fjárlaganefnd, óska eftir skýrslu frá ríkisendurskoðanda eða úttektar er óskað með öðrum hætti fer um greiðslu fyrir úttektina samkvæmt meginreglum 1. gr. viðmiðunarreglna þessara.

Ef úttekt samkvæmt þessu ákvæði beinist að því að upplýsa tiltekna þætti í reikningsskilum ríkisaðila, m.a. svo að hlutaðeigandi nefnd Alþingis geti lokið afgreiðslu mála sem nefndin hefur til meðferðar, er heimilt að láta hlutaðeigandi ríkisaðila í B- eða C- hluta taka þátt í kostnaði við úttektina. Ríkisaðilar í A-hluta ríkisreiknings greiða þó ekki kostnað af þessu.

4. gr.

Sé óskað eftir því að ríkisendurskoðandi skoði eða staðfesti tiltekin atriði í rekstri ríkisaðilans eða gerð verði úttekt er ber þess merki að henni sé ætlað að staðfesta tiltekið réttar- eða fjárhagsástand hjá hlutaðeigandi ríkisaðila er heimilt að fella kostnað við slíkar úttektir eða athugun á úttektarbeiðanda að hluta eða öllu leyti, sbr. 2. mgr. 8. gr. laga nr. 46/2016. Hið sama á við ef ríkisaðili óskar eftir aðstoð við uppsetningu ársreiknings, milliuppgjörs eða afstemmingu reikningsskila eða annarri aðstoð sem að jafnaði er ekki hlutverk Ríkisendurskoðunar en unnin er samkvæmt sérstakri beiðni hlutaðeigandi stofnunar.

Fari ráðherra fram á að ríkisendurskoðandi geri úttekt á starfsemi ríkisaðila á grundvelli 2. mgr. 35. gr. laga um opinber fjármál fer um gjaldtöku skv. 1. mgr. Við þessar aðstæður skiptir ekki

máli hvort hlutaðeigandi ríkisaðili er í A- B- eða C- hluta ríkisreiknings. Reikningur er gerður í samræmi við tímaskráningu.

5. gr.

Heimilt er að taka gjald fyrir sérstakar úttektir á meðferð ríkisfjár í tilteknu máli eða á tilteknu sviði ef athugunin varðar rekstur sveitarfélaga, sjálfseignarstofnana, samtaka eða annarra aðila sem að jafnaði heyra ekki undir forræði Ríkisendurskoðunar, sbr. 2. mgr. 8. gr. laga nr. 46/2016.

Við gjaldtöku samkvæmt þessu ákvæði skal innheimta kostnað sem af úttekt hlýst og greiðist í samræmi við tímaskráningu af úttektarþola.

6. gr.

Þegar gjald er tekið fyrir úttekt samkvæmt reglum þessum skal tilkynna hlutaðeigandi fyrirfram áætlaða fjárhæð eftir því sem tók eru á.

7. gr.

Verklags- og viðmiðunarreglur þessar voru samdar af ríkisendurskoðanda í samráði við skrifstofu Alþingis og staðfestar af forsætisnefnd Alþingis hinn 15. ágúst 2019. Heimild til birtingar verklagsreglna er að finna í 9. gr. laga nr. 46/2016.

Greinargerð með tillögum um verklags- og viðmiðunarreglur til skýringar á 8.gr. laga nr. 46/2016.

Almennar athugasemdir.

I.

Tillögur þær sem hér eru lagðar til við forsætisnefnd Alþingis miða að því að skýra ákvæði 8. gr. laga nr. 46/2016, um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga. Er það einkum 2. mgr. ákvæðisins sem hefur þótt heldur óljós og ekki er nægjanlega skýrt til hvaða tilvika hún skuli taka. Í 8. gr. laga nr. 46/2016 er ríkisendurskoðanda heimilað að taka gjald fyrir ákveðna þjónustu, einkum fjárhagsendurskoðun á ársreikningum aðila sem falla undir eftirlit eða endurskoðun Ríkisendurskoðunar en þó ekki stofnunum eða ríkisaðilum í A-hluta ríkisreiknings. Í 1. mgr. ákvæðisins er almenn heimild til gjaldtöku á endurskoðunarverkefnum hjá aðilum í B- og C-hluta ríkisreiknings. Er gjaldtökunni ætlað að tryggja að fyrrgreindir ríkisaðilar greiði þann kostnað sem leiðir af fjárhagslegri endurskoðun þeirra samkvæmt meginreglum um endurskoðun ársreikninga. Sé horft til sjónarmiða um samkeppni stuðlar slíkt fyrirkomulag að jafnræði milli aðila.

II.

Fyrri málsg. 8. gr. laga nr. 46/2016 hefur ekki valdið neinum álitamálum og hefur framkvæmd hennar gengið vel. Síðari málsg. 8. gr. laganna er á hinn bóginn óljós og ekki verður ráðið af almennum athugasemdum frumvarps þess sem varð að lögum nr. 46/2016, né heldur athugasemdum við ákvæðið, við hvaða aðstæður taka beri gjald fyrir. Í athugasemdum við einstök ákvæði er tekið sem dæmi ef ráðuneyti óskaði eftir að Ríkisendurskoðun gerði úttekt á sveitarfélagi yrði það greitt sérstaklega samkvæmt heimild í 2. mgr. 8. gr. laganna. Í athugasemdum kemur þó ekki fram hver skyldi vera greiðandinn, sveitarfélagið eða ráðuneytið, en telja verður að samkvæmt almennri framkvæmd og meginreglum laga hljóti það að verða úttektarþoli sem greiði kostnaðinn en ekki ráðuneytið og vitaskuld ekki Alþingi ef það skyldi vera úttektarbeiðandinn.

Með viðmiðunarreglum þeim, sem hér er lagt til að verði birtar, er leitast við að skýra betur ákvæði 8. gr. laganna í heild sinni, en einkum þó síðari málsg. ákvæðisins og tilgreina við hvaða aðstæður Ríkisendurskoðun sé heimilt að gera reikning fyrir athuganir sínar. Verði þær samþykktar ætti að draga úr óvissu hvað þetta varðar. Birting slíkra viðmiðunarreglna gerir það að verkum að aðilar ættu ekki að velkjast í vafa um við hvaða aðstæður kostnaður fellur á úttektarþola.

Almenn heimild fyrir ríkisendurskoðanda til að setja verklagsreglur er í 9. gr. laga nr. 46/2016 og er ætlunin að birta viðmiðunarreglur þessar með skírskotun til þeirra meginreglna, verði þær samþykktar.

III.

Almennt séð er það Alþingi og í einstaka tilfellum ráðuneyti sem kalla eftir úttekt á einstökum málum í samræmi við það fyrirkomulag sem á slíku er. Nú bregður svo við að í auknum mæli hafa forstöðumenn stofnana leitað til Ríkisendurskoðunar og óskað eftir úttektum á ákveðnum

þáttum starfsemi sinnar. Tilgangur kann að vera breytilegur en að einhverju leyti virðist hann vera sá að geta varist hugmyndum frá ráðuneytum, Alþingi eða öðrum um möguleika á breytingum á lögum. Er þetta almennt óheppilegt og getur ekki gengið til lengdar að nota Ríkisendurskoðun sem einhvers konar dómara eða milligönguaðila á milli einstakra stofnana og ráðuneyta eða Alþingis.

Í nágildandi lögum er ekki að finna ákvæði þar sem kveðið er á um hvernig með skuli fara þegar einstök stofnun óskar eftir úttekt. Með því að kveða afdráttarlaust á um það í viðmiðunarreglum að ríkisaðili skuli bera sjálfur slíkan kostnað er líklegt að tilvikum sem þessum muni fækka. Ef ekki þá virðist vera rökrétt að hlutaðeigandi embætti eða stofnun standi sjálf straum af kostnaðinum. Skal nefnt nýlegt dæmi þar sem forstöðumaður stofnunar óskaði eftir því að gerð yrði úttekt á einum þætti í störfum hennar. Ekkert samráð var haft við hlutaðeigandi ráðuneyti og því augljóst að með beinum eða óbeinum hætti er verið að fara fram hjá því ráðuneyti.

Athugasemdir við einstök ákvæði.

Um 1. gr.

Ákvæðið kveður á um meginreglur laganna um hvernig greiðsla kostnaðar af endurskoðun og úttektum fellur á ríkisaðila. Er ákvæði þetta efnislega samhljóða 1. mgr. 8. gr. laga nr. 46/2016, um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga, en er orðað skýrar og birt í viðmiðunarreglum þessum til að framsetning þeirra sé heildstæð.

Um 2. gr.

Í ákvæði þessu er fortakslaust kveðið á um að Alþingi beri aldrei kostnað af úttektum sem það fer fram á í samræmi við 17. gr. laga nr. 46/2016, um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga. Felst í því að stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd Alþingis eða níu þingmenn geta óskað eftir að ríkisendurskoðandi taki saman skýrslu um einstök mál eða málaflokka. Fellur kostnaður sem af slíkri úttekt leiðir á Ríkisendurskoðun.

Um 3. gr.

Ákvæði þetta fjallar um þegar annar háttur er hafður á að óska eftir úttekt ríkisendurskoðanda en ákvæði 17. gr. laga nr. 46/2016 gera ráð fyrir. Þar er einkum horft til sérstakra aðstæðna sem skapast geta, t.a.m. í fjárlaganefnd Alþingis, vegna aðila í B- eða C- hluta ríkisreiknings þar sem afla þarf betri upplýsinga fjárhagslegs eðlis til að auðvelda fjárlaganefnd að komast að niðurstöðu eða gera tillögu í einstökum málum. Er opnað fyrir heimild til að taka gjald af þessum aðilum fyrir slíkar úttektir. Áréttað er að afar fá tilvik geta fallið undir þetta og ósennilegt að gjaldtaka fari fram nema í undantekningartilvikum. Áréttað er að það er úttektarþolinn sem ber umræddan kostnað.

Um 4. gr.

Þegar svo háttar til að einstakir ríkisaðilar óska sjálfir eftir úttekt á eigin rekstri í því skyni að staðreyna reksturinn kveða viðmiðunarreglurnar á um að hlutaðeigandi stofnun greiði fyrir slíka úttekt. Tilefni slíkra beiðna virðist helst að fá afstöðu ríkisendurskoðanda um að hlutaðeigandi rekstrareiningar séu vel reknar eða fátt sé athugavert við reksturinn. Sömuleiðis hafa komið

beiðnir þegar skipt hefur verið um forstöðumenn stofnana að viðtakandi forstöðumaður vill fá úttekt á ástandi embættisins þegar mannbreytingar hafa átt sér stað. Það telst ekki vera góð nýting á takmörkuðum mannafla að verja honum í að ganga úr skugga um það sem oft getur verið fyrirsjáanlegt. Því er eðlilegt að úttektarbeiðandi beri kostnaðinn sjálfur. Ákvæði þetta á aldrei við um beiðni frá Alþingi.

Í 2. mgr. 35. gr. laga um opinber fjármál er að finna heimild fyrir ráðherra til að óska eftir úttekt óháðs aðila á starfsemi ríkisaðila ef forstöðumaður ríkisaðilans upplýsir ekki um frávík í rekstraráætlun eða ef afkoma eða rekstur ríkisaðila í A-hluta er ekki í viðunandi horfi. Í þeim tilvikum sem óskað er eftir úttekt ríkisendurskoðanda á grundvelli framangreinds ákvæðis kveða reglurnar á um að ríkisaðilinn sem úttekt beinist að standi straum af kostnaði sem af úttekt hlýst. Er þetta ekki hvað síst vegna samkeppnissjónarmiða og til að jafna stöðu á markaði. Eðlilegt verður að teljast að greitt verði fyrir úttektir sem þessar m.a. til að tryggja að ríkisaðilar velji ekki að leita til Ríkisendurskoðunar í þeim tilgangi að spara sér kostnað í stað þess að leita til annarra ráðgjafa- og endurskoðunaraðila á frjálsum markaði.

Um 5. gr.

Ákvæði þetta tekur til úttekta á aðilum þar sem fjárhagsendurskoðun fer ekki fram af hálfu Ríkisendurskoðunar. Nær það m.a. til sveitarfélaga, sjálfseignarstofnana, eða rekstrar í eigu einkaaðila s.s. samkvæmt þjónustusamningum. Dæmi er um að Ríkisendurskoðun hafi verið fengin til að gera athugun á fjárhagsstöðu sveitarfélags. Sömuleiðis er dæmi um að sérstaklega hafi verið ákveðið í lögum að tiltekinn lögaðili sæti endurskoðun Ríkisendurskoðunar og eftirlits með störfum félagsins að öðru leyti. Um er að ræða aðila sem alla jafna heyra ekki undir lögbundið hlutverk ríkisendurskoðanda samkvæmt lögum 46/2016 eða sérstakri löggjöf. Kostnaður við slíka vinnu yrði þá greiddur af hlutaðeigandi beiðanda eða þeim sem endurskoðun eða úttekt beindist að, svo sem sveitarfélagi eða lögaðila.

Um 6. gr.

Samkvæmt ákvæði þessu skal leitast við að leggja mat á þann kostnað sem endurskoðun eða úttekt hefur í för með sér fyrir hlutaðeigandi aðila í upphafi verksins. Ef í ljós kemur að verkið reynist vera umfangsmeiri en talið var í upphafi skal tilkynna slíkt svo fljótt sem unnt er.

Um 7. gr.

Ákvæðið er um hlutverk forsætisnefndar Alþingis og þarfnast ekki skýringa.