

Nefndasvið Alþingis,
Austurstræti 8 – 10,
150 Reykjavík.

Dagsetning
20. apríl 2005

Tilvísun
A-8
LÖ/bb

Vísað er til erindis efnahags- og viðskiptanefndar Alþingis, dags. 6. apríl sl., þar sem óskað er umsagnar um frumvarp til laga um Ríkisendurskoðun, 242. mál, útboð endurskoðunar.

6. gr. gildandi laga nr. 86/1997 um Ríkisendurskoðun hljóðar svo:

Ríkisendurskoðun skal annast endurskoðun ríkisreiknings og reikninga stofnana, sjóða og annarra aðila þar sem kostnaður eða reikningslegt tap er greitt af ríkissjóði samkvæmt fjárlögum eða af öðrum tekjum samkvæmt sérstökum lögum.

Enn fremur skal Ríkisendurskoðun annast endurskoðun reikninga stofnana sem reknar eru á ábyrgð ríkissjóðs eða ríkissjóður á að hálfu eða meira. Eigi ríkissjóður helmings hlut eða meira í hlutafélagi, sameignarfélagi, viðskiptabanka eða sjóði, þar sem endurskoðandi er kosinn á aðalfundi, skal gera tillögu um að Ríkisendurskoðun endurskoði reikninga þess aðila. Jafnframt skal Ríkisendurskoðun annast endurskoðun reikninga vegna samninga um rekstrarverkefni sem ríkið kann að gera við sveitarfélög eða einkaaðila og fela í sér að þeir annist lögboðna þjónustu er ríkissjóði ber að greiða fyrir.

Ríkisendurskoðun er heimilt að taka gjald fyrir fjárhagsendurskoðun á ársreikningum ríkisaðila sem um ræðir í 2. mgr. er nemi þeim kostnaði sem af endurskoðuninni hlýst.

Í framangreindu frumvarpi er lagt til að lögboðið endurskoðunarhlutverk Ríkisendurskoðunar verði takmarkað við stofnanir í A-hluta ríkisreiknings, þ.e. þær stofnanir, sem um getur í ofangreindri 1. mgr. 6. gr. laganna um stofnunina, og hin svokölluðu rekstrarverkefni. Verkefni þau, sem umræðir í 2. mgr. 6. gr. þ.e. endurskoðun ríkisstofnana og ríkisfyrirtækja í B-hluta, ásamt lánastofnunum í eigu ríkisins í C-hluta, fjármálastofnana ríkisins í D-hluta og félaga, sem ríkið á að hálfu eða meira, sbr. E-hluti ríkisreiknings, skuli á hinn bóginn boðin út á almennum markaði. Frumvarpið felur með öðrum orðum í sér að ábyrgð á endurskoðun B – E hluta ríkisreiknings, flyst frá Ríkisendurskoðun til sjálfstætt starfandi endurskoðenda. Mál þetta snertir samkvæmt framansögðu grundvallarhlutverk og stöðu Ríkisendurskoðunar. Í því ljósi telur stofnunin óeðlilegt að hún sem slík taki beina afstöðu til frumvarpsins að þessu leyti. Með hliðsjón af hinni stjórnskipulegri stöðu stofnunarinnar, sbr. 1. og 2. gr. tilvitnaðra laga, er vísað á forsætisnefnd Alþingis að því er þennan þátt varðar.

Að því er efni frumvarpsins að öðru leyti þykir rétt að vekja athygli á að skv. 4. gr. gildandi laga um Ríkisendurskoðun er stofnuninni heimilt að fela löggiltum

endurskoðendum eða öðrum sérfræðingum á viðkomandi sviði að vinna að einstökum verkefnum, sem stofnuninni eru falin samkvæmt lögum. Þessari heimild hefur margoft verið beitt og voru t.d. samningar við 14 sjálfstæðar endurskoðunarskrifstofur í gildi á síðasta ári um endurskoðun 69 ríkisstofnana og ríkisfyrirtækja. Kostnaður stofnunarinnar vegna aðkeyptrar endurskoðunarþjónustu vegna svokallaðra A-hlutastofnana nam um 30 m.kr. á árinu 2004. Ekki liggja að svo stöddu fyrir upplýsingar um hve endurgjald fyrir aðkeypta endurskoðunarþjónusta vegna stofnana og fyrirtækja í B – E hluta ríkisreiknings. Þennan kostnað bera umræddar stofnanir og fyrirtæki sjálf og nemur hann tugum milljónum króna á ári. Rétt er að geta þess að Ríkisendurskoðun hefur ekki hikað við að fela sjálfstæðum endurskoðunarskrifstofum að sinna endurskoðunarverkefnum, þegar slíkt þykir bæði hagkvæmt og líklegt til að þjóna viðkomandi stofnun eða fyrirtæki. Má í þessu sambandi t.d. nefna stofnanir og fyrirtæki með heimili úti á landi. Með þessu fyrirkomulagi telur stofnunin sig hafa nýtt þekkingu og reynslu sjálfstætt starfandi endurskoðunarskrifstofa þegar við á og hagkvæmt þykir.

Þær endurskoðunarskrifstofur, sem hér um ræðir, starfa í umboði Ríkisendurskoðunar sem undirverktakar. Með hliðsjón af því er litið svo á að hún beri ábyrgð á vinnu þeirra gagnvart þeim ríkisstofnunum og ríkisfyrirtækjum, sem endurskoðunarþjónustunnar hafa notið. Af frumvarpinu verður ekki annað ráðið en að Ríkisendurskoðun muni ekki á neinn hátt koma að né bera ábyrgð á endurskoðun ársreikninga stofnana og fyrirtækja í B – E-hluta ríkisreiknings, heldur verði sú vinna í einu og öllu á ábyrgð þeirrar endurskoðunarstofu, sem viðkomandi verkefni fær á grundvelli útboðs. Þetta hlýtur að vekja upp spurningar um stöðu ríkisendurskoðanda og gildi áritunar hans á ríkisreikning í heild sinni, sbr. 5. gr. og 6. gr. laga um fjárreiður ríkisins. Fyrirliggjandi frumvarp sýnist ekki á neinn hátt gera ráð fyrir því að huga þurfi að ákvæðum fjárreiðulaga í þessu samhengi.

Frumvarpið gerir jafnframt ráð fyrir því að umrædd endurskoðunarverkefni skuli undantekningarlaust boðin út eftir ákvæðum laga um opinber innkaup en að Ríkisendurskoðun skuli hafa umsjón og annast útboðin. Af þessu tilefni er rétt að benda á að verkefni þau, sem hér um ræðir, eru að jafnaði ekki svo umfangsmikil að skylt sé að bjóða þau út, sbr. 12. gr. gildandi laga um opinber innkaup nr. 94/2001. Samkvæmt nefndu lagaákvæði skal ríkið bjóða út kaup á þjónustu og verkum yfir 10 m. kr. Miðað við umfang og eðli verkefnanna hvers um sig telur Ríkisendurskoðun óskynsamlegt að aðrar reglur gildi um útboð þeirra en almennt gilda kaup á þjónustu skv. lögum um opinber innkaup. Rétt er að vekja athygli á fyrirmælum 13. gr. laganna um opinber innkaup en þar er mælt svo fyrir að ávallt skuli gæta hagkvæmni og gera samanburð meðal seljanda. Sýnist þetta ákvæði eiga langtum betur við um þjónustukaup skv. frumvarpinu en útboðsferlið þegar litið er til þess að hvert einstakt verkefni eru tiltölulega lítið að umfangi. Með hliðsjón af þessu sýnist því eðlilegra að láta nægja að mæla svo fyrir í frumvarpinu að lög um opinber innkaup skuli gilda eftir því sem við á um kaup ríkisins á endurskoðunarþjónustu.

Á sama hátt væri að mati Ríkisendurskoðunar eðlilegt að mæla svo fyrir að Ríkiskaup fremur en Ríkisendurskoðun annist og hafi umsjón með útboðum á endurskoðunarþjónustu ef áhugi er á slíku, enda býr sú stofnun yfir nauðsynlegri sérþekkingu og almennri reynslu á sviði útboðsmála. Til fróðleiks í þessu sambandi skal þess getið að í kjölfar þess að ríkisviðskiptabankarnir voru gerðir að hlutafélögum ásamt Fjárfestingarbanka atvinnulífsins á sínum tíma ákvað Ríkisendurskoðun að bjóða út

endurskoðun þeirra á almennum markaði. Í því skyni leitaði stofnunin eftir aðstoð Ríkiskaupa við útboðið, sem tók að sér að sjá um það að öllu leyti fyrir hönd Ríkisendurskoðunar.

Að lokum þykir rétt að benda á að samkvæmt 1. gr. ofangreindra laga um Ríkisendurskoðun ber stofnuninni að endurskoða ríkisreikning og reikninga þeirra aðila, sem hafa með höndum rekstur og fjárvörslu á vegum ríkisins, sbr. 43. gr. stjórnskipunarlaga nr. 33/1993. Nái ofangreint frumvarp fram að ganga sýnist nauðsynlegt að laga ákvæði 1. gr. laganna um Ríkisendurskoðun að áformuðum breytingum skv. frumvarpinu auk þess sem huga þarf, samhengisins vegna, að ákvæðum I kafla laga um fjárreiður ríkisins.

