



RÍKISENDURSKOÐUN

Skúlagötu 57, 105 Reykjavík IS-Iceland.

Alþingi
Erindi nr. Þ 140/593
komudagur 1.12.2011

	Dagsetning	Tilvísun
Stjórnлага- og eftirlitsnefnd, Frú Valgerður Bjarnadóttir, formaður Alþingi við Austurvöll 150 Reykjavík	29. nóvember 2011	A-8 SA/bb

**Efni: Umsögn um 74. gr. frumvarps stjórnlagaráðs að nýjum stjórnskipunar-
lögum.**

Í 74. gr. frumvarps stjórnlagaráðs að stjórnskipunarlögum er mælt fyrir um hlutverk og stöðu ríkisendurskoðanda í stjórnarskrá. Það er mjög í samræmi við áherslur í þessu efni sem m.a. Alþjóðasamtök ríkisendurskoðana, INTOSAI, hafa samþykkt og lagt til að hrundið verði í framkvæmd, sbr. „Lima-yfirlýsingu“ frá árinu 1977 þar sem mikil áhersla er lögð á sjálfstæði ríkisendurskoðana. Þessi afstaða var síðan áréttuð og nánar útfærð í „Mexico-yfirlýsingu“ samtakanna frá árinu 2007.

Þá er rétt að geta þess að í stjórnarskrá hvers hinna Norðurlandanna er sérstaklega vikið að hlutverki og sjálfstæði ríkisendurskoðanda eða Ríkisendurskoðunar. Þannig er ljóst að mörg ríki hafa valið að tryggja sjálfstæði og óhæði Ríkisendurskoðunar og ríkisendurskoðanda með beinum fyrirmælum í stjórnarskrá.

Í tillögu stjórnlagaráðs er í 74. gr. fjallað um stöðu, hlutverk og sjálfstæði ríkisendurskoðanda undir fyrirsögninni Ríkisendurskoðun og hljóðar hún þannig:

Alþingi kys ríkisendurskoðanda til fimm ára. Hann skal vera sjálfstæður í störfum sínum. Hann endurskoðar fjárreiður ríkisins, stofnana þess og ríkisfyrirtækja í umboði Alþingis eftir því sem nánar er mælt fyrir um í lögum.

Endurskoðaðan ríkisreikning næstliðins árs ásamt athugasemdum ríkisendurskoðanda skal leggja fyrir Alþingi til samþykktar samhliða frumvarpi til fjárlaga.

Greinargerð ráðsins er eftirfarandi:

Nýtt ákvæði, samanber að hluta 43. gr. núgildandi stjórnarskrár.

Ríkisendurskoðandi fær hér stjórnskipulega stöðu og gert er ráð fyrir að hann verði kosinn til fimm ára líkt og umboðsmaður Alþingis og með sömu rökum.

Tillagan byggist að mestu á tillögu stjórnlaganefndar, dæmi B.¹²⁷ Ráðið taldi heppilegt að skipunartími ríkisendurskoðanda væri fimm ár, líkt og umboðsmanns Alþingis og annarra embættismanna. Í lögum er gert ráð fyrir að ríkisreikningur sé lagður fram tveimur vikum eftir að þing kemur saman og að sú regla verði fest í stjórnarskrá. Til að tryggja festu í fjárstjórnarvaldi ríkisins og sem þáttur í eftirlitsvaldi Alþingis er lagt til að samhliða frumvarpi til fjárlaga verði lagður fyrir þingið endurskoðaður ríkisreikningur síðasta árs. Alþingi fer með

fjárstjórnarvaldið en fjárlög hafa séreðli og eru fremur fjárhagsáætlun ríkisins en almenn iöggjöf.

Hafa verður í huga í þessu sambandi að það er ekki hlutverk ríkisendurskoðanda að leggja fram ríkisreikning heldur hvílir sú skylda á fjármálaráðherra líkt og að leggja fram frumvarp til fjárlaga. Þegar af þessari ástæðu einni á þessi málsgrein alls ekki heima í grein um Ríkisendurskoðun og ríkisendurskoðanda.

Þar sem áherslan í ofangreindri tillögu er öll á endurskoðunarþáttinn í starfi Ríkisendurskoðunar er hætt við að hún kunni að takmarka um of almennt eftirlits- hlutverk stofnunarinnar með fjármálum ríkisins, sem löngum hefur verið mælt fyrir um í lögum. Þá er að mati Ríkisendurskoðunar bæði óeðlilegt og reyndar óþarft að stjórnskipunarlög geymi fyrirmæli um að árlega skuli samhliða frumvarpi til fjárlaga leggja fram endurskoðaðan ríkisreikning ásamt athugasemdum ríkisendurskoðanda. Um þessi atriði er að mati Ríkisendurskoðunar bæði nægjanlegt og eðlilegt að mæla fyrir um í almennum lögum líkt og nú er gert bæði í lögum um Ríkisendurskoðun og lögum um fjárreiður ríkisins.

Tillaga stjórnlagaráðs eins og hún er birt í 74. gr. hefur verið rædd ítarlega hjá Ríkisendurskoðun og í framhaldi af þeirri umræðu er gerð tillaga um að greinin orðist þannig:

„Alþingi kýs ríkisendurskoðanda til fimm ára til að hafa eftirlit með fjárreiðum ríkisins og annast endurskoðun þeirra í sínu umboði eftir því sem nánar er mælt fyrir um í lögum. Hann skal vera sjálfstæður og óháður í störfum sínum. Tveir þriðju hlutar alþingismanna þurfa að samþykkja að víkja ríkisendurskoðanda úr embætti. Ríkisendurskoðandi hefur aðgang að öllum gögnum sem þýðingu hafa fyrir störf hans.“

Ríkisendurskoðun telur mikilvægast að sjálfstæði og óháði ríkisendurskoðanda sé óvægjanlegt og taki í því sambandi mið af meðfylgjandi samþykktum INTOSAI. Með því er átt við að hann sé fullkomlega sjálfstæður í sínum störfum og taki sjálfur ákvörðun um hvort mál falli undir verksvið hans eða ekki, hvaða mál hann tekur til skoðunar og hver efnistökin skuli vera hverju sinni. Af þessu leiðir að óheimilt yrði að setja í lög ákvæði um skyldur ríkisendurskoðanda sem ógnað gætu sjálfstæði hans.

Þá telur stofnunin mikilvægt að texti í stjórnarskrá sé eins stuttur og skýr og vera má. Í samræmi við það er æskilegt að í stjórnarskrá sé fyrst og fremst mælt fyrir um grundvallaratriði sem síðan eru eftir atvikum útfærð nánar í almennti löggjöf. Af þessu leiðir að mikilvægt er að texti stjórnarskrár hafi að geyma umgjörð um þau verkefni sem Ríkisendurskoðun er ætlað að fjalla um. Almennt er gengið út frá þeirri grunnhugmynd að verkefni Ríkisendurskoðunar felist annars vegar í eftirliti með fjárstjórn og fjárreiðum framkvæmdavaldsins í víðum skilningi og hins vegar endurskoðun í sinni víðustu mynd, sbr. núverandi fjárhagsendurskoðun, stjórnsluendurskoðun og fylgniendurskoðun.

Stofnunin er sammála því ákvæði að samræmi skuli vera milli ríkisendurskoðanda og umboðsmanns Alþingis um kosningu til fimm ára og er þá gert ráð fyrir að í almennum lögum verði ákvæði um hversu oft megi endurkjósa hann. Þá þykir rétt og

reyndar nauðsynlegt að styðja við sjálfstæði og óhæði ríkisendurskoðanda á þann veg að það þurfi aukinn meirihluta þingmanna til að víkja honum úr embætti.

Þá er eðli máls samkvæmt nauðsynlegt að enginn vafi leiki á um aðgang ríkisendurskoðanda að öllum gögnum sem nauðsynleg eru til að hann geti rækt starfa sinn.

Ríkisendurskoðun hefur ekki í hyggju að fjalla um eða taka sérstaka afstöðu til annarra tillagna stjórnlagaráðs í fyrirliggjandi tillögum að nýrri stjórnarskrá Íslands.

Erinn Harar

Árnus Þjorn

Fylgiskjöl:

Lima-yfirlýsingin 1977 á íslensku

Mexico-declaration 2007

Eurosai Congress 2011 statement

Lima-yfirlýsingin um leiðbeinandi reglur varðandi endurskoðun

IX. þing INTOSAI haldið í LIMA, PERÚ 1977

Inngangur

Með því að

- ◆ skipuleg og góð nýting á almannafé er ein af meginforsendum fyrir réttri stjórnun og meðferð opinberra fjármála og þess að ákvarðanataka viðkomandi yfirvalda sé markvirk;
- ◆ óhjákvæmilegt er, til að ná þessu markmiði, að hvert land hafi á að skipa ríkisendurskoðun og sjálfstæði þeirrar stofnunar sé tryggt með lögum;
- ◆ slíkar stofnanir hafa orðið enn mikilvægari sökum þess að ríkið hefur gerst sífellt virkara á sviði félags- og efnahagsmála og þar með farið út fyrir ramma hefðbundinna fjármála;
- ◆ hin sérstöku markmið með endurskoðun, þ.e. rétt og markvirk meðferð á opinberu fé, uppbygging traustrar fjármálastjórnunar, skipuleg stjórnsýsla og upplýsingamiðlun til yfirvalda sem og almennings með útgáfu á hiutlægum skýrslum, eru mikilvæg fyrir stöðugleika og þróun ríkja og í samræmi við markmið Sameinuðu þjóðanna;
- ◆ á fyrri alþjóðþingum ríkisendurskoðana voru samþykktar ályktanir, sem öll aðildarríkin féllust á að dreift yrði;

var samþykkt

- ◆ að gefa út og dreifa skýrslu undir heitinu "Lima-yfirlýsingin um leiðbeinandi reglur varðandi endurskoðun".

I. Almenn atriði

1. grein

Tilgangur með endurskoðun

Hugmyndin að baki endurskoðun og tilurð hennar er órofa þáttur í opinberri fjármálastjórnun, þar eð umsjón opinberra fjármuna er byggð á trausti. Endurskoðun er í sjálfu sér ekki endir, heldur ómissandi þáttur í eftirlitskerfi sem miðar að því að leiða í ljós frávik frá viðteknum stöðlum og brot á meginreglum um lögmæti, skilvirkni, markvirkni og hagkvæmni í verðmætastjórnun nógu tímanlega til að unnt sé að grípa til úrbóta í einstökum tilfellum, gera viðkomandi aðila ábyrga, fá bætur eða gera ráðstafanir til að koma í veg fyrir eða a.m.k. torvelda að slík brot endurtaki sig.

2. grein

Fyrirframendurskoðun og eftiráendurskoðun

1. Fyrirframendurskoðun er endurskoðun sem á sér stað áður en aðgerðir á sviði stjórnunar eða fjármála eru framkvæmdar. Eftiráendurskoðun er endurskoðun sem á sér stað eftir að aðgerðir hafa verið framkvæmdar.
2. Markvirk fyrirframendurskoðun er ómissandi í sambandi við skynsamlega meðferð hins opinbera á fjármunum sem því er treyst fyrir. Getur ríkisendurskoðun framkvæmt hana eða önnur endurskoðunarstofnun.
3. Fyrirframendurskoðun sem ríkisendurskoðun framkvæmir hefur þann kost að með henni er hægt að koma í veg fyrir tjón. Sá galli fylgir að slíkt hefur í för með sér óhemjumikla vinnu og í almennum lögum er ekki alltaf kveðið skýrt á um ábyrgð. Eftiráendurskoðun sem ríkisendurskoðun framkvæmir beinir athygli að ábyrgð viðkomandi aðila. Hún kann að leiða til þess að bætur fáiast vegna tjóns og getur komið í veg fyrir að brot endurtaki sig.
4. Það er háð löggjöf, aðstæðum og þörfum hvers lands hvort ríkisendurskoðun framkvæmir fyrirframendurskoðun. Endurskoðun eftir á er óhjákvæmilega verkefni fyrir sérhverja ríkisendurskoðun, án tillits til þess hvort hún framkvæmir einnig fyrirframendurskoðun.

3. grein

Innri og ytri endurskoðun

1. Innri endurskoðun er komið á fót hjá einstökum stjórnsýslueiningum og stofnunum. Hins vegar er ytri endurskoðun ekki hluti af stjórnskipulagi þeirra stofnana, sem á að endurskoða. Ríkisendurskoðanir annast ytri endurskoðun.
2. Innri endurskoðun heyrir óhjákvæmilega undir yfirstjórn viðkomandi stofnunar. Engu að síður skal innri endurskoðun vera eins óháð starfsemi og stjórnskipulagi stofnunarinnar og unnt er.
3. Þar sem ríkisendurskoðun framkvæmir ytri endurskoðun er það hlutverk hennar að meta hve virk innri endurskoðun er. Teljist innri endurskoðunin markvirk, skal leitast við að ná fram sem heppilegastri verkaskiptingu og samvinnu milli ríkisendurskoðunar og innri endurskoðunar án þess að gengið sé á rétt ríkisendurskoðunar til að framkvæma allsherjar endurskoðun.

4. grein

Fjárhagsleg endurskoðun og stjórnsýsluendurskoðun

1. Hefðbundið verkefni ríkisendurskoðana er endurskoðun á lögmæti og reglusemi fjármálastjórnunar og reikningshalds.
2. Til viðbótar hefðbundinni endurskoðun, sem er óumdeilanlega mikilvæg og hefur mikla þýðingu, er til annars konar endurskoðun sem snýr að frammistöðu, markvirkni, hagkvæmni og skilvirkni í opinberri stjórnsýslu. Þessi endurskoðun nær ekki aðeins til sérstakra þátta stjórnunar, heldur líka til stjórnunarstarfa í heild sinni, þar með talið skipulag og stjórnunarkerfi.
3. Markmið endurskoðunar hjá ríkisendurskoðunum - lögmæti, reglusemi, skilvirkni, markvirkni og hagkvæmni í sambandi við fjármálastjórnun - eru í grundvallaratriðum öll jafnmikilvæg; það er ríkisendurskoðunar að ákvarða hversu ríka áherslu ber að leggja á hvert atriði fyrir sig.

II. Sjálfstæði

5. grein

Sjálfstæði ríkisendurskoðana

1. Ríkisendurskoðanir geta því aðeins gegnt hlutverki sínu á hlutlægan hátt og með tilætluðum árangri, ef þær eru óháðar þeim aðila, sem endurskoðað er hjá, og eru verndaðar fyrir utanaðkomandi áhrifum.
2. Enda þótt ríkisstofnanir geti ekki með öllu verið óháðar sökum þess að þær eru hluti af ríkinu sem heild, þá skulu ríkisendurskoðanir njóta þess sjálfstæðis, að því er snertir starfsemi og skipulag, sem nauðsynlegt er til þess að þær geti gegnt hlutverki sínu.
3. Í stjórnarskrá skal kveðið á um stofnun ríkisendurskoðunar og það sjálfstæði, sem hún skal njóta. Um einstök atriði má mæla nánar fyrir í lögum. Sérstaklega ber að tryggja, að æðsti dómstóll veiti ríkisendurskoðun nauðsynlega lögvernd gegn hvers kyns afskiptum af sjálfstæði og heimild hennar til að framkvæma endurskoðun.

6. grein

Sjálfstæði yfirmanna og embættismanna ríkisendurskoðana

1. Sjálfstæði ríkisendurskoðana og sjálfstæði yfirmanna þeirra verður ekki aðskilið. Yfirmenn eru þeir, sem taka þurfa ákvarðanir fyrir hönd stofnunarinnar og eru ábyrgir gagnvart þriðja aðila vegna slíkrar ákvarðanatöku, þ.e. eiga sæti í stjórnarnefnd sem tekur ákvarðanir fyrir hönd stofnunarinnar eða yfirmaður ríkisendurskoðunar þar sem einn maður er í forsvari.
2. Sjálfstæði yfirmanna skal vera tryggt í stjórnarskrá. Í stjórnarskrá skal einnig tilgreina hvernig staðið skuli að því að víkja þeim frá, en þau lagaákvæði

mega ekki hafa áhrif á sjálfstæði yfirmanna. Aðferðir við að skipa yfirmenn og víkja þeim frá eru háðar ákvæðum stjórnarskrár viðkomandi lands.

3. Endurskoðendur hjá ríkisendurskoðunum skulu vera óháðir þeirri stofnun, sem endurskoðun er framkvæmd hjá og mega ekki lenda í þeirri aðstöðu að viðkomandi aðilar geti haft áhrif á störf þeirra.

7. grein

Fjárhagslegt sjálfstæði ríkisendurskoðana

1. Ríkisendurskoðunum skal tryggt fjármagn, svo að þær geti gegnt hlutverki sínu.
2. Ef þurfa þykir skulu ríkisendurskoðanir eiga rétt á að leita beint til fjárveitingavalds eftir nauðsynlegu fjármagni.
3. Ríkisendurskoðunum skal í sjálfsvald sett á hvern hátt þær ráðstafa því fjármagni sem þeim er úthlutað í fjárlögum.

III. Tengsi við þing, ríkisstjórn og stjórnarsýslu

8. grein

Tengsl við þing

Sjálfstæði ríkisendurskoðana, sem tryggt er í stjórnarskrá og lögum, felur í sér að þær hafi mikið frumkvæði og sjálfsforræði, jafnvel þegar þær í umboði þings framkvæma endurskoðun að fyrirmælum þess. Í stjórnarskrá hvers lands skulu vera ákvæði um tengsl ríkisendurskoðunar og þings í samræmi við aðstæður og þarfir þess lands, sem í hlut á.

9. grein

Tengsl við ríkisstjórn og stjórnarsýslu

Ríkisendurskoðun endurskoðar verk ríkisstjórnar, stjórnarsýslu og allra stofnana, er þar heyra undir. Þó er ekki þar með sagt, að ríkisstjórnin heyri undir ríkisendurskoðun. Einkum og sér í lagi ber ríkisstjórnin ein fulla ábyrgð á gerðum sínum og vanrækslu og getur ekki firt sig ábyrgð með því að skírskota til endurskoðunar og sérfræðiálita ríkisendurskoðunar nema siik sérfræðiálit hafi verið lögð fram sem lögmætur úrskurður.

IV. Vald ríkisendurskoðana

10. grein

Rannsóknarheimild

1. Ríkisendurskoðanir skulu hafa aðgang að öllum gögnum og skjölum, er varða fjármálastjórn, og skal þeim vera heimilt að biðja þann aðila, sem

endurskoðun er framkvæmd hjá, munnlega eða skriflega um allar þær upplýsingar er þær telja nauðsynlegar.

2. Það er ríkisendurskoðunar að ákveða hvort hentugra sé að framkvæma endurskoðun á vettvangi þeirrar stofnunar sem á að endurskoða eða hjá sér.

3. Frestur til að láta ríkisendurskoðun í té upplýsingar eða leggja fram skjöl og önnur gögn, þar með talið lokauppgjör, skal í hverju tilfalli annaðhvort ákveðinn með lögum eða af ríkisendurskoðun.

11. grein

Að fylgja eftir niðurstöðum ríkisendurskoðana

1. Þeir aðilar, sem endurskoðað er hjá, skulu gera athugasemdir við niðurstöður ríkisendurskoðunar innan ákveðinna tímamarka. Tímamörkin eru yfirleitt ákveðin með lögum eða af ríkisendurskoðun, og skulu viðkomandi tilgreina þær ráðstafanir, sem gerðar hafa verið í framhaldi af niðurstöðum ríkisendurskoðunar.

2. Ríkisendurskoðun skal, að svo miklu leyti sem niðurstöður hennar eru ekki í formi lögmeats úrskurðar sem hægt er að framfylgja, hafa heimild til að setja sig í samband við viðkomandi stjórnvald til að gera hlutaðeigandi aðila ábyrgan.

12. grein

Sérfræðiálit og heimild til samvinnu

1. Í mikilvægum málum geta ríkisendurskoðanir látið þingi og stjórnslu í té fagþekkingu sína í formi sérfræðiálita, þar með talda umsagnir um lagafrumvörp og reglugerðir varðandi fjármál. Það er algjörlega á ábyrgð stjórnvalda að taka slík sérfræðiálit gild eða hafna þeim. Slík álit þurfa ekki að hafa áhrif á þær niðurstöður sem ríkisendurskoðun kann að komast að síðar og mega ekki draga úr áhrifum endurskoðunar stofnunarinnar.

2. Á hinn bóginn skulu reglugerðir um viðeigandi og samræmdar reikningsskilaaðferðir, eingöngu gefnar út að höfðu samráði við ríkisendurskoðun.

V. Endurskoðunaraðferðir, starfsmenn, skoðanaskipti á alþjóðavettvangi

13. grein

Endurskoðunaraðferðir og venjur

1. Ríkisendurskoðanir skulu endurskoða samkvæmt eigin kerfum. Réttur einstakra opinberra aðila til að fara fram á endurskoðun í sérstökum tilfellum skal vera óskertur.

2. Þar sem endurskoðun getur sjaldnast verið altæk, munu ríkisendurskoðanir yfirleitt telja þörf á því að viðhafa úrtaksaðferð. Úrtak skal þó gert samkvæmt ákveðinni fyrirmynd og vera nógu víðtækt til að unnt sé að dæma hvort stjórnun sé góð og með eðlilegum hætti.

3. Endurskoðunaraðferðir skulu ávallt lagaðar að framförum í stjórnunarvísindum og stjórnunartækni.

4. Það er við hæfi, að útbúnar verði endurskoðunarhandbækur til nota fyrir starfsmenn stofnunarinnar.

14. grein

Starfsmenn

1. Yfirmenn og starfsmenn hjá ríkisendurskoðunum skulu hafa til að bera þá starfshæfni og vammleysi, sem þarf til að þeir geti rækt starf sitt til hlítar.

2. Við ráðningar í störf hjá ríkisendurskoðunum skal taka viðeigandi tillit til góðrar þekkingar og hæfni og nægilegrar starfsreynslu.

3. Mikil áhersla skal lögð á fræðilega og hagnýta starfsþjálfun allra yfirmanna og annarra starfsmanna hjá ríkisendurskoðunum, bæði innan veggja stofnunarinnar, við háskóla og á alþjóðavettvangi. Ýta skal undir slíka starfsþjálfun með öllum mögulegum ráðum, bæði fjárhagslegum og skipulagslegum. Frekari þjálfun skal vera til viðbótar við hina hefðbundnu laga-, hagfræði- og bókhaldsþekkingu og skal ná til annarrar stjórnunartækni á sviði viðskipta svo sem tölvuvinnslu.

4. Til að tryggja að ríkisendurskoðanir hafi á að skipa hæfum starfsmönnum, skulu laun vera í samræmi við hinar sérstöku kröfur, sem gerðar eru til starfsins.

5. Ef starfsmenn hjá tiltekinni ríkisendurskoðun eru ekki færir um að annast sérstök verkefni vegna þess að slíkt útheimtir sérstaka fagþekkingu, skal kalla til utanaðkomandi sérfræðinga.

15. grein

Skoðanaskipti á alþjóðavettvangi

1. Á vettvangi Alþjóðasambands ríkisendurskoðana skiptast menn á hugmyndum og skýra frá reynslu sinni. Þátttaka í því starfi er árangursrík leið til að stuðla að því, að ríkisendurskoðanir geti gegnt hlutverki sínu.

2. Þessu markmiði hefur hingað til verið þjónað með ráðstefnum, námstefnum, sem hafa verið skipulagðar af Sameinuðu þjóðunum og öðrum stofnunum, svæðavinnuhópum og með útgáfu fagtímarits.

3. Æskilegt er, að lögð verði aukin áhersla á þessa starfsemi. Meginmáli skiptir, að komið verði upp samræmdu íðorðasafni á sviði opinberrar fjárhagsendurskoðunar á grundvelli sambærilegra laga.

VI. Skýrslugjöf

16. grein

Skýrslugjöf til þings og almennings

1. Ríkisendurskoðun skal hafa heimild til og vera skylt samkvæmt stjórnarskrá að gefa þingi eða öðrum opinberum aðilum, sem málið er skylt, sjálfstæða ársskýrslu um niðurstöður sínar. Þessa skýrslu skal gefa út. Það tryggir ítarlega upplýsingamiðlun og umræður og skapar jákvæðari viðhorf fyrir því, að niðurstöðum ríkisendurskoðunar sé fylgt eftir.
2. Til viðbótar við ársskýrslur skal ríkisendurskoðun einnig hafa heimild til þess að gefa út skýrslur um sérlega mikilvæg og þýðingarmikil mál.
3. Ársskýrslan skal taka til allrar starfsemi ríkisendurskoðunarinnar. Aðeins þegar um er að ræða hagsmuni, sem þarf að vernda eða njóta lögverndar, skal stofnunin veða og meta slíka hagsmuni á móti þeim ávinningi sem af birtingu leiðir.

17. grein

Skýrslugerð

1. Í skýrslum skal halda sig við meginatriði og staðreyndir og ályktanir, dregnar af þeim, settar fram á hlutlægan og skýran hátt. Orðaiag skal vera hnitmiðað og auðskilið.
2. Í niðurstöðum ríkisendurskoðunar skal gefa sjónarmiðum þeirra aðila og stofnana, sem endurskoðun er framkvæmd hjá, nægilegan gaum.

VII. Endurskoðunarheimild ríkisendurskoðunar

18. grein

Heimild til endurskoðunar byggð á stjórnarskrá; endurskoðun á
opinberri fjármálastjórn

1. Grundvallarheimildir ríkisendurskoðana til að framkvæma endurskoðun skulu ákveðnar í stjórnarskrá; kveða má á um einstök atriði með lagasetningu.
2. Einstök ákvæði endurskoðunarheimilda ríkisendurskoðana skulu vera háð aðstæðum og þörfum hvers lands.
3. Öll opinber fjármálastjórnun, óháð því hvort og á hvaða hátt hún kemur fram í fjárlögum, fellur undir endurskoðun ríkisendurskoðana. Þó að þættir í

fjármálastjórnun hins opinbera séu ekki taldir með í fjárlögum, skal það ekki leiða til þess, að þeir séu undanþegnir endurskoðun ríkisendurskoðunar.

4. Með endurskoðun sinni skulu ríkisendurskoðanir vinna að því að fjárlög verði greinilega sundurliðuð og að bókhaldskerfi verði eins nákvæm og einföld og unnt er.

19. grein

Endurskoðun hjá opinberum aðilum og öðrum stofnunum erlendis

Yfirleitt skal fylgja þeirri meginreglu, að ríkisendurskoðun framkvæmi endurskoðun hjá opinberum aðilum og öðrum stofnunum, sem settar hafa verið á stofn erlendis. Við endurskoðun hjá þessum aðilum skal taka nægilegt tillit til takmarkandi ákvæða alþjóðalaga. Þar sem alþjóðalög eru í sífelldri þróun skal stuðla að því að úr þessum annmörkum verði dregið, í þeim tilvikum þar sem það á rétt á sér.

20. grein

Skattaendurskoðun

1. Ríkisendurskoðanir skulu hafa heimild til þess að endurskoða skattheimtu eins ítarlega og hægt er, og þar með að skoða einstakar skattskýrslur.
2. Með skattaendurskoðun er fyrst og fremst verið að endurskoða með tilliti til laga og reglna, en þegar verið er að skoða framkvæmd skattalaga, skulu ríkisendurskoðanir einnig rannsaka árangur og skipulag skattheimtu og hvort tekjuáætlanir hafi staðist og, ef viðeigandi er, gera tillögur um úrbætur til löggjafans.

21. grein

Verksamningar og framkvæmdir á vegum hins opinbera

1. Hið opinbera ver talsverðum fjármunum til verksamninga og framkvæmda. Fyrir vikið er réttlætanlegt að framkvæmd sé ítarleg endurskoðun á ráðstöfun þessara fjármuna.
2. Opinber útboð eru heppilegasta aðferðin til að ná fram sem hagstæðustum tilboðum, bæði að því er varðar verð og gæði. Í hvert sinn, sem slík aðferð er ekki viðhöfð, skal ríkisendurskoðun kanna hvað valdi.
3. Þegar framkvæmdir á vegum hins opinbera eru endurskoðaðar, skal ríkisendurskoðun stuðla að því, að settir verði upp hentugir staðlar til að nota við stjórnun framkvæmda.
4. Endurskoðun á opinberum framkvæmdum skal ekki einungis taka til þess, að greiðslur séu með eðlilegum hætti, heldur einnig til skilvirkni framkvæmdastjórnar og gæða framkvæmda.

22. grein

Endurskoðun tölvumála

Þeir miklu fjármunir, sem varið er til tölvumála, kalla á viðeigandi endurskoðun. Slík endurskoðun skal vera kerfisbundin og beina skal athygli sérstaklega að gerð áætlana með tilliti til þarfa; hagkvæmni í notkun á gagnavinnslutækjum; hvernig starfslið með viðeigandi þekkingu er notað, einkum úr röðum stjórnenda þess aðila, sem endurskoðað er hjá; hvernig komið er í veg fyrir misnotkun; og gagnsemi þeirra upplýsinga, sem unnar eru.

23. grein

Iðnaðar- og verslunarfyrirtæki með aðild hins opinbera

1. Aukinn ríkisrekstur er oft í formi félaga, sem stofnuð eru samkvæmt einkamálarétti. Ef aðild eða áhrif ríkisins er veruleg, einkum ef um meirihlutaaðild er að ræða, er þessum fyrirtækjum skylt að láta ríkisendurskoðun einnig framkvæma endurskoðun hjá sér.
2. Það er viðeigandi, að slík endurskoðun sé framkvæmd eftir á. Við endurskoðun skal einnig taka tillit til hagkvæmni, skiivirkni og markvirkni.
3. Í skýrslum um sík fyrirtæki til þings og almennings skal virða þær takmarkanir, sem nauðsynlegar eru til að vernda iðnaðar- og viðskiptaleyndarmál.

24. grein

Endurskoðun á ríkisstyrktum stofnunum

1. Ríkisendurskoðanir skulu hafa heimiild til að endurskoða hvernig framlögum af ríkisfé er varið.
2. Ef þörf krefur, einkum í tilfellum þar sem framlag er sérstaklega hátt, annaðhvort í sjálfu sér eða í hlutfalli við tekjur eða eiginfjárstöðu viðkomandi stofnunar, þá má gera endurskoðunina ítarlegri, þannig að hún taki til allrar fjármálastjórnunar viðkomandi stofnunar.
3. Misnotkun á framlögum skal hafa í för með sér endurgreiðsluskyldu.

25. grein

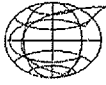
Endurskoðun hjá alþjóðlegum og yfirþjóðlegum stofnunum

1. Alþjóðlegar og yfirþjóðlegar stofnanir, sem fá útgjöld sín greidd með framlögum aðildarríkja, skulu sæta sjálfstæðri ytri endurskoðun á sama hátt og framkvæmd er hjá viðkomandi löndum
2. Enda þótt aðlaga beri slíka endurskoðun að skipulagi og viðfangsefnum viðkomandi stofnunar, skal hún byggð á sömu hugmyndum um endurskoðun og hjá ríkisendurskoðunum í aðildarríkjunum.

3. Til að tryggja að slík endurskoðun sé sjálfstæð, skulu þeir endurskoðendur sem tilnefndir eru, til að framkvæma ytri endurskoðun, aðallega koma frá ríkisendurskoðunum.



**MEXICO DECLARATION
ON SAI INDEPENDENCE**



MEXICO DECLARATION ON SAI INDEPENDENCE

Preamble

From the XIX Congress of the International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) meeting in Mexico:

- Whereas the orderly and efficient use of public funds and resources constitutes one of the essential prerequisites for the proper handling of public finances and the effectiveness of the decisions of the responsible authorities.
- Whereas the Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts (the Lima Declaration) states that Supreme Audit Institutions (SAIs) can accomplish their tasks only if they are independent of the audited entity and are protected against outside influence.
- Whereas, to achieve this objective, it is indispensable for a healthy democracy that each country have a SAI whose independence is guaranteed by law.
- Whereas the Lima Declaration recognizes that state institutions cannot be absolutely independent, it further recognizes that SAIs should have the functional and organizational independence required to carry out their mandate.
- Whereas through the application of principles of independence, SAIs can achieve independence through different means using different safeguards.
- Whereas application provisions included herein serve to illustrate the principles and are considered to be ideal for an independent SAI. It is recognized that no SAI currently meets all of these application provisions, and therefore, other good practices to achieve independence are presented in the accompanying guidelines.



RESOLVES:

- To adopt, publish, and distribute the document entitled “Mexico Declaration on Independence”

General

Supreme Audit Institutions generally recognize eight core principles, which flow from the Lima Declaration and decisions made at the XVIIth Congress of INTOSAI (in Seoul, Korea), as essential requirements of proper public sector auditing.

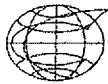
- Principle 1 The existence of an appropriate and effective constitutional/statutory/legal framework and of de facto application provisions of this framework**

Legislation that spells out, in detail, the extent of SAI independence is required.

- Principle 2 The independence of SAI heads and members (of collegial institutions), including security of tenure and legal immunity in the normal discharge of their duties**

The applicable legislation specifies the conditions for appointments, re-appointments, employment, removal and retirement of the head of SAI and members of collegial institutions, who are

- appointed, re-appointed, or removed by a process that ensures their independence from the Executive (see ISSAI-11 Guidelines and Good Practices Related to SAI Independence);
- given appointments with sufficiently long and fixed terms, to allow them to carry out their mandates without fear of retaliation; and
- immune to any prosecution for any act, past or present, that results from the normal discharge of their duties as the case may be.



**Principle 3 A sufficiently broad mandate and full discretion,
in the discharge of SAI functions**

SAIs should be empowered to audit the

- use of public monies, resources, or assets, by a recipient or beneficiary regardless of its legal nature;
- collection of revenues owed to the government or public entities;
- legality and regularity of government or public entities accounts;
- quality of financial management and reporting; and
- economy, efficiency, and effectiveness of government or public entities operations.

Except when specifically required to do so by legislation, SAIs do not audit government or public entities policy but restrict themselves to the audit of policy implementation.

While respecting the laws enacted by the Legislature that apply to them, SAIs are free from direction or interference from the Legislature or the Executive in the

- selection of audit issues;
- planning, programming, conduct, reporting, and follow-up of their audits;
- organization and management of their office; and
- enforcement of their decisions where the application of sanctions is part of their mandate.

SAIs should not be involved or be seen to be involved, in any manner, whatsoever, in the management of the organizations that they audit.

SAIs should ensure that their personnel do not develop too close a relationship with the entities they audit, so they remain objective and appear objective.



SAI should have full discretion in the discharge of their responsibilities, they should cooperate with governments or public entities that strive to improve the use and management of public funds.

SAI should use appropriate work and audit standards, and a code of ethics, based on official documents of INTOSAI, International Federation of Accountants, or other recognized standard-setting bodies.

SAIs should submit an annual activity report to the Legislature and to other state bodies – as required by the constitution, statutes, or legislation – which they should make available to the public.

Principle 4 Unrestricted access to information

SAIs should have adequate powers to obtain timely, unfettered, direct, and free access to all the necessary documents and information, for the proper discharge of their statutory responsibilities.

Principle 5 The right and obligation to report on their work

SAIs should not be restricted from reporting the results of their audit work. They should be required by law to report at least once a year on the results of their audit work.

Principle 6 The freedom to decide the content and timing of audit reports and to publish and disseminate them

SAIs are free to decide the content of their audit reports.

SAIs are free to make observations and recommendations in their audit reports, taking into consideration, as appropriate, the views of the audited entity.

Legislation specifies minimum audit reporting requirements of SAIs and, where appropriate, specific matters that should be subject to a formal audit opinion or certificate.

SAIs are free to decide on the timing of their audit reports except where specific reporting requirements are prescribed by law.



SAIs may accommodate specific requests for investigations or audits by the Legislature, as a whole, or one of its commissions, or the government.

SAIs are free to publish and disseminate their reports, once they have been formally tabled or delivered to the appropriate authority – as required by law.

Principle 7 The existence of effective follow-up mechanisms on SAI recommendations

SAIs submit their reports to the Legislature, one of its commissions, or an auditee's governing board, as appropriate, for review and follow-up on specific recommendations for corrective action.

SAIs have their own internal follow-up system to ensure that the audited entities properly address their observations and recommendations as well as those made by the Legislature, one of its commissions, or the auditee's governing board, as appropriate.

SAIs submit their follow-up reports to the Legislature, one of its commissions, or the auditee's governing board, as appropriate, for consideration and action, even when SAIs have their own statutory power for follow-up and sanctions.

Principle 8 Financial and managerial/administrative autonomy and the availability of appropriate human, material, and monetary resources

SAIs should have available necessary and reasonable human, material, and monetary resources – the Executive should not control or direct the access to these resources. SAIs manage their own budget and allocate it appropriately.

The Legislature or one of its commissions is responsible for ensuring that SAIs have the proper resources to fulfill their mandate.

SAIs have the right of direct appeal to the Legislature if the resources provided are insufficient to allow them to fulfill their mandate.



EUROSAI STATEMENT

Reinforcing the independence of Supreme Audit Institutions

Recalling the Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts of 1977 and the Mexico Declaration on Supreme Audit Institutions Independence of 2007, issued by the International Organisation of Supreme Audit Institutions (INTOSAI), setting out the principles of independence in government auditing;

Acknowledging the essential contribution of Supreme Audit Institutions (SAIs) to good governance in safeguarding and sustaining the efficient control functions developed by parliaments, issuing recommendations aimed at reinforcing public management, and providing public bodies and society with information on these matters;

Highlighting that independence of public audit function is of primary importance for guaranteeing transparency and integrity of public administration, thereby strengthening public trust in government institutions;

Underscoring that independence of SAIs from audited bodies, being protected against external pressures, as well as the free access to the results of their audits by the public, ensure the objectivity of their findings, their credibility and transparency, and makes it possible for their audits to actually contribute to the improvement of the public governance;

Remarking that some member SAIs of the European Organisation of Supreme Audit Institutions (EUROSAI) declare to experience/have experienced threats to their independence and the effectiveness of their mandate, through significantly amending or ignoring their powers and due consideration, controlling their activity, trying to influence their results, limiting their resources, damaging their reputation or questioning their political neutrality;

The EUROSAI members, gathered at the VIII Congress of the Organisation, held in Lisbon on 30 May–2 June 2011:

Recognise with appreciation and support INTOSAI initiatives developed, at internal and external level, in promoting greater transparency, accountability and effective and efficient receipt and use of public resources for the benefit of citizens;

Manifest the full commitment of EUROSAI in strengthening and supporting SAIs' independence, taking active steps in this regard as a key element of its strategy, encouraging a wide dissemination of these principles and contributing to expand and implement the results of INTOSAI efforts in the European Region;

Express their openness and willingness to keep open lines of communication with parliaments, public powers, the media and the citizens in order to appropriately and effectively face challenges and respond to their expectations for good governance, by attending properly to their constructive demands

Encourage EUROSAI members to forward this Statement to their national Parliaments and Foreign Affairs Ministries:

- raising awareness of the value and benefits of SAIs, their role and the importance of their independence, taking an active action in safeguarding it; and,
- seeking support for the current activities taking place at UN-level, especially the efforts on the basis of the ECOSOC resolution of 26 April 2011, regarding the adoption of a resolution of the UN-General Assembly recognizing the importance of the principle of independence of SAIs as set out in the Lima and Mexico Declarations;

Encourage EUROSAI members to inform public powers, the media and the citizens of the importance of preserving and ensuring the independent operation of their SAIs, following the Lima and Mexico Declarations;

Invite the President and the Secretary General of EUROSAI to forward this Statement, respectively, to the President and Secretary General of INTOSAI, the Presidents and the Secretaries General of the INTOSAI Regional Working Groups, as well as to other interested stakeholders.