



RÍKISENDURSKOÐUN

Bríetartúni 7, 105 Reykjavík IS-Iceland.

	Dagsetning	Tilvísun
Alþingi - velferðarnefnd	21. nóvember 2018	18110025
Austurstræti 8-10		11.01
150 Reykjavík		GJJ/ih

Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum 19/1988, þskj. 40 - 40. mál

I.

Ríkisendurskoðandi hefur þann 15. nóvember 2018 móttengið tölvupóst þar sem gefinn er kostur á að veita umsögn um ofangreint þingmál.

Í frumvarpinu er lagt til að lögum nr. 19/1988, um sjóði og stofnanir sem starfa samkvæmt staðfestri skipulagsskrá, með síðari breytingum verði breytt þannig að Ríkisendurskoðun skuli leggja mat á fjárhagsstöðu, rekstrarhorfur og hreina eign áður en umsögn um veðsetningu er veitt.

Samkvæmt greinargerð með frumvarpinu kemur fram að frumvarpið sé endurflutt, en það hafi áður verið lagt fram á 143., 144. og 145. löggjafarþingi án þess að hljóta afgreiðslu.

Þá kemur einnig fram í greinargerðinni að breytingarnar séu til þess fallnar að styrkja stöðu og öryggi íbúðarréttar og búseturéttar í öryggisíbúðum öldrunar- og hjúkrunarstofnana. Þannig megi „*verja grundvallarhagsmuni og eigur fólks, en um leið standa vörð um mikilvæga þætti í félagsframtaki og samhjálp landsmanna*“ eins og segir í greinargerð.

II.

Af framangreindu tilefni vill ríkisendurskoðandi benda á um sjálfseignarstofnanir sem stunda atvinnurekstur gilda lög nr. 33/1999. Í upphaflegu frumvarpi því sem síðar varð að lögum nr. 33/1999 var gert ráð fyrir að öldrunarstofnanir sem stunduðu atvinnurekstur (rekstur hjúkrunarheimila) myndu falla undir þau lög. Við þinglega meðferð frumvarpsins var aftur á móti fallið frá því meðal annars á grundvelli umsagna sem bárust og lutu að því tryggja bæri „*sjálfstæði sjálfseignastofnana og takmarka ihlutunarvald stjórnvalda um málefni sjálfseignastofnana*“ eins og orðrétt kom fram í umsögn Grundar og Hrafnistu (erindi nr. Þ 123/847, komudagur 20.01.1999).

Áherslan í greinargerð frumvarpsins er á öldrunar- og hjúkrunarstofnanir sem bjóða upp á íbúðar- og búseturétt en ákvæði 1. gr. frumvarpsins hefur ekki að geyma þá tilgreiningu heldur tekur til allra sjóða og stofnana sem starfa samkvæmt staðfestri skipulagsskrá sbr. lög nr. 19/1988. Ef ætlunin er að láta þessa breytingu taka eingöngu til öldrunar- og hjúkrunarheimila er ljóst að gera þarf breytingar á orðalagi 1. gr. frumvarpsins.

III.

Samkvæmt nágildandi lögum nr. 19/1988 er Ríkisendurskoðun umsagnaraðili um sölu eða veðsetningu fasteigna sjálfseignarstofnana skv. 5. gr. laganna. Þá er Ríkisendurskoðun falið nánar tilgreint eftirlit í 3. og 4. gr. laganna og áherslan skv. þessum ákvæðum er á reikningslegt eftirlit og birtingu útdráttar úr ársreikningum. Forsvarsmenn stofnana og sjóða skulu senda Ríkisendurskoðun ársreikninga þeirra ásamt skýrslu um hvernig fé sjóðs eða stofnunar hefur verið ráðstafað á því ári. Ríkisendurskoðun getur gert tillögu til sýslumanns reynist reikningsskil ófullkomin eða ef reikningum og/eða árskýrslum er ekki skilað, að lögreglu verið falið að rannsaka fjárreiður sjóðs eða stofnunar og taka í sína vörslu skjöl og eignir. Þannig er rannsóknarheimildin ekki í höndum Ríkisendurskoðunar heldur lögreglunnar. Af hálfu Ríkisendurskoðunar felst eftirlitið í því að ganga úr skugga um að ársreikningar séu gerðir og þeim skilað auk birtingar útdráttar úr þeim.

Frá upphafi hefur verið litið svo á að eftirlit Ríkisendurskoðunar fælist í því að ganga úr skugga um að fjárráðstafanir séu í samræmi við viðkomandi skipulagsskrá. Einkum á þetta við um fasteignir sem hafa verið lagðar til sem stofnfé, eða söluandvirði þeirra sé nýtt í samræmi við ákvæði viðkomandi skipulagsskrár. Lög nr. 19/1988 gera þannig ekki ráð fyrir að vörsluaðilar stofnana og sjóða leiti eftir heimild, t.d. sýslumanns til fjárfestinga, lántöku og annarra slíkra skuldbindinga fjárhagslegs eðlis eða annarrar leiðsagnar um rekstur þeirra. Þessi staða er skiljanleg þegar hliðsjón er höfð af réttarstöðu, eðli og tilurð staðfesta sjóða og stofnana.

Í þessu sambandi verður að hafa í huga að sjálfseignarstofnanir eru sjálfstæðir einkaréttarlegir lögaðilar. Öldrunar- og hjúkrunarheimili lúta alla jafna sérstakri stjórn sem ber m.a. ábyrgð á fjármálum stofnunarinnar. Þá starfa á þessum heimilum forstjórar og ætla verður að sá aðili hafi nægjanlega rekstrarþekkingu. Að mati ríkisendurskoðanda er beinlínis óeðlilegt að ætla sjálfseignarstofnunum sem reka öldrunar- og hjúkrunarheimili að lúta leiðsögn og eftirliti stjórnvalda þegar kemur að tilteknum fjárráðstöfunum þegar þessir aðilar geta á fjölmargan hátt stofnað til annarra fjárhagslegra skuldbindinga sem ógnað geta rekstri þeirra án þess að sýslumaður og Ríkisendurskoðun staðfesti slíkt. Í þessu sambandi má nefna fasteignakaup, lántökur án veðtryggingar, lánveitingar o.s.frv.

Verði frumvarp það sem hér er til umsagnar að lögum verður gerð grundvallarbreyting á eftirlitshlutverki Ríkisendurskoðunar. Eins og rakið hefur verið er rannsóknarvald laga nr. 19/1988 falið lögreglu en ekki Ríkisendurskoðun. Sé það vilji löggjafans að breyta því þarf að gera mun fleiri breytingar á lögum nr. 19/1988 en gert er í fyrirbyggjandi frumvarpi. Meðal annars þyrfti að mæla fyrir um hvaða heimildir Ríkisendurskoðun hefði til rannsóknar og úttektar með ítarlegum hætti ásamt málsmeðferðarreglum. Þá verður einnig að hafa í huga að breytingin hefur í för með sér aukna vinnu fyrir Ríkisendurskoðun. Hingað til hefur einn til tveir starfsmenn embættisins verið í fullu starfi við umsýslu mála samkvæmt lögum nr. 19/1988 og ljóst að það dugar skammt eigi að fara í jafn viðamiklar athuganir og gert er ráð fyrir í frumvarpinu. Þá kemur ekki fram í frumvarpinu hver eigi að bera þann kostnað sem af eftirlitinu hlýst.

IV.

Það er álit ríkisendurskoðanda að standi vilji löggjafans til þess að gera breytingar á lögum nr. 19/1988 beri að taka löggin til gagn Gerrar endurskoðunar og taka þá afstöðu

til þess hvort og að hvaða leyti umrætt eftirlit sem er í núgildandi lögum eigi að vera hjá embættinu. Hlutverk ríkisendurskoðanda er skilgreint í lögum nr. 46/2016 og þegar litið er til þeirra laga skýtur það skökku við að hafa eftirlit með fjárreiðum einkaréttarlegra lögaðila. Þegar litið er til þess hlutverks sem sýslumaður gegnir nú skv. lögum nr. 19/1988 má spyrja sig hvort ekki væri eðlilegra að hann hefði á höndum allt það eftirlit sem ríkisendurskoðanda er falið í núgildandi lögum. Að mati ríkisendurskoðanda hníga engin sérstök rök til þess að bæði sýslumaður og Ríkisendurskoðun þurfi að hafa aðkomu að fjárreiðum þessara aðila.

Standi vilji löggjafans ekki til þess að gera breytingar á lögunum hvað þetta varðar þá má benda á að bæta þarf úrræði laga nr. 19/1988 til að taka á vanskilum sjóða og stofnana á ársreikningum til Ríkisendurskoðunar. Skil á ársreikningum eru ófullnægjandi og oft um margra ára vanskil að ræða. Eðli máls samkvæmt hafa þessi mál ekki forgang hjá lögreglu.

Að öðru leyti en að framan greinir gerir ríkisendurskoðandi ekki athugasemdir við frumvarpið.

Virðingarfyllst,


Skúli Eggert Þórðarson
ríkisendurskoðandi


Guðrún Jenný Jónsdóttir
sviðsstjóri