



Félag löggiltra  
endurskoðenda

Reykjavík 6. maí 2014  
Tilvísun FLE 10-2014

**Nefndasvið Alþingis**  
**Austurstræti 8-10**  
**150 Reykjavík**  
**b/t Kristjána Benediktsdóttur**

**Málefni: Frumvarp til laga um ríkisendurskoðanda og ríkisendurskoðun, 488 mál.**

Með tölvupósti dags. 15. apríl s.l. óskaði Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd Alþingis eftir umsögn Félags löggiltra endurskoðenda (FLE) um ofangreint málefni.

Samkvæmt samþykktum félagsins sendi stjórnin ofangreint erindi til Álitsnefndar FLE sem tók málið til umfjöllunar.

Álitsnefndin vill koma eftirfarandi athugasemdum og ábendingum á framfæri:

#### **Inngangur**

Lagaumhverfi endurskoðenda og endurskoðunar hefur breyst umtalsvert á undanförunum árum, ekki hvað síst með breytingum á lögum um endurskoðendur sem samþykkt voru árið 2008. Var þá meðal annars gerðar auknar kröfur um notkun alþjóðlegra endurskoðunarstaðla við endurskoðun, krafa um opinbera skráningu endurskoðenda og gerðar auknar kröfur um opinbert gæðaeftirlit með störfum endurskoðenda svo dæmi séu tekin. Voru þessar auknu kröfur m.a. gerðar í nafni almannahagsmuna.

Í frumvarpi til laga um ríkisendurskoðanda og ríkisendurskoðun sem hér er til meðferðar kveður hinsvegar við annan tón, þar sem m.a. eru ekki gerðar kröfur um að Ríkisendurskoðun styðjist við notkun alþjóðlegra viðurkenndra endurskoðunarstaðla, Ríkisendurskoðandi og endurskoðendur sem starfa hjá Ríkisendurskoðun eru samkvæmt frumvarpinu undanþegnir ákvæðum laga um endurskoðun að mestu og ekki er vikið einu orði að gæðaeftirliti með störfum Ríkisendurskoðunar í lagatexta frumvarpsins. Ef auknar kröfur með störfum endurskoðenda teljast skref fram á við verður að telja þær tillögur sem hér eru gerðar skref afturábak.

Í greinargerð með frumvarpinu er farið nokkrum orðum að því með hvaða hætti fjárhagsendurskoðun í opinbera geiranum er ólík fjárhagsendurskoðun í einkageiranum. Er niðurstaðan sú að ekki sé unnt að beita aðferðum hefðbundinnar endurskoðunar á opinber fyrirtæki. Þessu hafnar FLE alfarið þó svo vissulega geti slík skilyrði átt við þegar kemur að endurskoðun rekstrareininga sem eingöngu eru reknar með skattfé, þ.e.a.s. A hluta ríkisreiknings. Aðrar stofnanir, sjóðir og fyrirtæki í meirihluta eigu ríkisins geta ekki talist svo

frábrugðin að eðli og umfangi að það kalli á annars konar fjárhagsendurskoðun en þá sem löggiltir endurskoðendur viðhafa almennt við framkvæmd endurskoðunar. Má í því samhengi minna á að íslensk sveitarfélög eru öll endurskoðuð af löggiltum endurskoðendum í samræmi við lög um endurskoðendur.

Af þessum sökum telur FLE það ætti að vera Ríkisendurskoðun skylt að útvista verkefnum sem væru þess eðlis að fjárhagsendurskoðun ætti frekar heima hjá endurskoðendum eða endurskoðunarfyrtækjum. Er það í samræmi við það sem þekkest í nágrannalöndum okkar þar sem fjárhagsendurskoðun félaga í meirihluta eigu ríkisins er nær undantekningalaust útvistað til endurskoðunarfyrtækja.

#### **Athugasemdir við 5. gr. frumvarpsins:**

Fyrsti málsliður greinarinnar hljóðar svo:

*Fjárhagsendurskoðun ríkisendurskoðanda tekur mið af eftirfarandi:*

Gerð er tillaga um að fyrsti málsliður greinarinnar hljóði svo:

Fjárhagsendurskoðun ríkisendurskoðanda skal framkvæmd í samræmi við alþjóðlega endurskoðunarstaðla (ISSAI) sem Alþjóleg samtök ríkisendurskoðanda (INTOSAI) hafa innleitt. Fjárhagsendurskoðun ríkisendurskoðanda tekur m.a. mið af eftirfarandi:

#### **Rökstuðningur:**

Eins og fram kemur í greinargerð með frumvarpinu að þá er gert ráð fyrir því að ríkisendurskoðandi líti til endurskoðunarstaðla INTOSAI og verklagsreglna sem gilda hjá opinberum aðilum við framkvæmd fjárhagsendurskoðunar. Þetta er í samræmi við það sem er m.a. á Norðurlöndunum sem mikið er vitnað til í greinargerð frumvarpsins, en þar er ríkisendurskoðun skylt að framkvæma endurskoðun í samræmi við ISSAI. Það er því mikilvægt að slík skylda sé til staðar með sambærilegum hætti og almenn endurskoðun skal grundvallast á ISA eins og fram kemur í lögum um endurskoðendur (79/2008)

#### **Athugasemdir við 7. grein frumvarpsins:**

- Fyrsta málsgrein hljóðar svo:

*Ríkisendurskoðanda er heimilt að fela endurskoðunarfélögum, ..*

Gerð er tillaga um að málsgrein hljóði svo:

Ríkisendurskoðanda er heimilt að fela endurskoðunarfyrtæki, ...

#### **Rökstuðningur:**

Við er til 3. tl. 1. gr. laga um endurskoðendur (79/2008) þar sem hugtakið endurskoðunarfyrtæki er notað en ekki endurskoðunarfélög.

- Önnur málsgrein hljóðar svo:

*Ríkisendurskoðanda er heimilt fyrir hvern aðalfund eða ársfund félags í meirihlutaeigu ríkisins að tilnefna endurskoðunarfélag eða endurskoðanda til þess að annast endurskoðun ársreikninga félaga skv. c-lið 1. mgr. 4. gr.*

*Val á endurskoðunarfélagi eða endurskoðanda skal ákveðið í samráði við endurskoðunarnefndir þar sem það á við.*

Gerð er tillaga um að málsgreinin hljóði svo:  
Ríkisendurskoðandi skal útvista til endurskoðenda eða endurskoðunarfyrirtækja endurskoðun félaga, sjóða og fyrirtækja samkvæmt stafliðum b. og c. í 4. grein laganna.

**Rökstuðningur:**

Afar óeðlilegt er að ríkisendurskoðun sé í samkeppni við hinn frjálsa markað þar sem fyrir eru starfandi endurskoðendur. Í mörgum þessara félaga eru starfandi stjórnir og endurskoðunarnefndir sem falla undir lög um ársreikninga og hlutafélög sem bera sambærilega ábyrgð og stjórnir félaga á hinum almenna markaði. Í þessu sambandi má m.a. benda á að ríkisendurskoðandi í Noregi framkvæmir ekki fjárhagsendurskoðun á félögum, jafnvel þó þau séu í 100% eigu ríkisins, en hefur aftur á móti ákveðin réttindi og skyldur er lítur að stjórnarháttum slíkra félaga í ljósi eignarhalds ríkisins.

Einnig er vísað til umfjöllunar í inngangi þessarar umsagnar um að endurskoðun fyrirtækja sem að öðru jöfnu eru sambærileg fyrirtækjum á einkamarkaði hvað varðar eðli og flækjustig ætti Ríkisendurskoðun að útvista, en sinna sem áður almennu eftirlitshlutverki og stjórnsýsluendurskoðun. Að mati FLE ætti útvistunarskyldan að ná til nær allra eininga sem flokkast til B, C, D og E hluta ríkisreiknings.

**Athugasemdir við 8. grein frumvarpsins:**

Fyrsta málsgrein hljóðar svo:

*Ríkisendurskoðanda er heimilt að taka gjald ...*

Gerð er tillaga um að málsgreinin hljóði svo:  
Ríkisendurskoðandi skal taka eðlilegt gjald...

**Rökstuðningur:**

Í ljósi samkeppnisaðstöðu og þess að Ríkisendurskoðanda er heimilt að fela endurskoðunarfyrirtækjum og endurskoðendum vinnu í sínu umboði, eins og fram kemur í 7. gr. frumvarpsins, er talið rétt að Ríkisendurskoðanda sé skylt að taka eðlilegt gjald fyrir fjárhagsendurskoðun eða önnur þau störf sem hann gæti jafnvel kosið að útvista.

**Athugasemdir við 9. grein frumvarpsins:**

Fyrsti málsliður greinar hljóðar svo:

*Endurskoðun skal unnin í samræmi við viðurkennda endurskoðunarstaðla og verklagsreglur sem gilda um endurskoðun hjá opinberum aðilum eftir því sem við á.*

Gerð er tillaga um að málsliðurinn hljóði svo:

Endurskoðun skal unnin í samræmi við viðurkennda endurskoðunarstaðla (ISSAI) útgefnir af Alþjóðasamtökum ríkisendurskoðenda (INTOSAI), og verklagsreglur sem gilda um endurskoðun hjá opinberum aðilum eftir því sem við á.

**Rökstuðningur:**

Sjá rökstuðning við breytingar á 5. grein frumvarpsins.

**Athugasemdir við 20. grein frumvarpsins:**

Greinin hljóðar svo:

*Ríkisendurskoðandi kveður á um aðild Ríkisendurskoðunar að Alþjóðasamtökum ríkisendurskoðana og öðrum samtökum sem eru nauðsynleg í alþjóðlegu samstarfi hennar. Er honum jafnframt heimilt að innleiða endurskoðunarstaðla sem samtökin hafa samþykkt. Við innleiðinguna skal gæta þess að einstakir staðlar falli að íslenskum aðstæðum eftir því sem við á.*

Gerð er tillaga um að málsgreinin hljóði svo:

Ríkisendurskoðandi kveður á um aðild Ríkisendurskoðunar að Alþjóðasamtökum ríkisendurskoðana (INTOSAI) og öðrum samtökum sem eru nauðsynleg í alþjóðlegu samstarfi hennar. Ríkisendurskoðandi skal innleiða þá staðla um endurskoðun og gæðaeftirlit sem alþjóðasamtökin hafa samþykkt.

**Rökstuðningur:**

Sjá rökstuðning við breytingar á 5. grein frumvarpsins.

**Athugasemdir við 21. grein frumvarpsins:**

Greinin hljóðar svo:

*Ákvæði laga um endurskoðendur gilda ekki um ríkisendurskoðanda né starfsmenn Ríkisendurskoðunar.*

*Annist Ríkisendurskoðun endurskoðun fyrirtækja og félaga í eigu ríkisins sem eru skráningarskyld á verðbrefamarkaði á Íslandi, á Evrópska efnahagssvæðinu og í Færeyjum eða stofnana í almannapágu fer við endurskoðun þeirra eftir viðeigandi ákvæðum laga um endurskoðendur.*

*Ákvæði laga um endurskoðendur um skráningu endurskoðenda og endurmenntun gilda þó um endurskoðendur sem starfa hjá Ríkisendurskoðun.*

Gerð er tillaga um að greinin hljóði svo:

Ákvæði laga um endurskoðendur gilda um Ríkisendurskoðanda og starfsmenn hans sem hafa hlotið löggildingu sem endurskoðendur að undanskildu ákvæði þeirra laga um framkvæmd gæðaeftirlits, en þar vísast til ákvæða 9. og 20. gr. þessara laga.

**Rökstuðningur:**

FLE telur varhugavert að gerð sé sú tillaga að löggiltir endurskoðendur skulu undanþegnir lögum um endurskoðendur í ljósi þess að þeir séu Ríkisendurskoðandi eða starfi hjá Ríkisendurskoðun. Ákvæði 21. gr. felur í sér að umræddir endurskoðendur yrðu undanþegnir greiðslu starfsábyrgðatryggingar, skylduaðildar að FLE, tilhlýðni við siðareglur endurskoðenda, greiðslu gjalds til Endurskoðendaráðs, gæðaeftirliti með störfum sínum auk fleiri þátta. Endurskoðendur starfa í mörgum starfsgreinum og í ýmsum störfum en allir þurfa þeir að uppfylla kröfur laga um endurskoðendur óháð vinnustað sínum og þeim störfum sem þeir taka sé fyrir hendur. Ekki er séð að Ríkisendurskoðandi eða starfsmenn Ríkisendurskoðunar séu þar nokkru frábrugðnir.

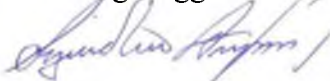
FLE telur mikilvægt að fjárhagsendurskoðun Ríkisendurskoðenda líkt og endurskoðun á hinum almenna markaði falli undir gæðaeftirlit eins og fram kemur í umfjöllun FLE um 20. gr. frumvarpsins. Lög um endurskoðendur gera ráð fyrir að Endurskoðendaráð beri ábyrgð á gæðaeftirliti með störfum endurskoðenda. Ekki er fullséð að Endurskoðendaráð sé heppilegur aðili til að framkvæma slíkt eftirlit hjá Ríkisendurskoðun og því gerð sú tillaga að vikið sé frá ákvæðum um gæðaeftirlit í lögum um endurskoðendur en í stað þess skilgreint í 20. gr. frumvarpsins hvernig gæðaeftirliti með Ríkisendurskoðun skuli háttað. Þess má geta að á Norðurlöndunum er slíkt gæðaeftirlit skylda og er framkvæmt af norrænum eða evrópskum systrastofnunum.

**Aðrar athugasemdir:**

Að lokum má geta þess að í frumvarpinu er vísað til hugtaksins „stofnun í almannabágu“ án þess að útskýrt sé frekar hvað í því hugtaki felst. Líklegast er hér um tilvísun í eininga tengda almannahagsmunum, líkt og hún er skilgreind í lögum um ársreikninga. Færi því betur á að nota það hugtak til að gæta samræmis.

Virðingarfyllst,

f.h. Félags löggiltra endurskoðenda



Sigurður B. Arnþórsson  
Framkvæmdastjóri FLE