

Endurskoðendaráð

Nefndasvið Alþingis
Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd
Austurstræti 8-10
Reykjavík

Reykjavík, 19. nóvember 2014.

Vísað er til erindis nefndasviðs Alþingis, dags. 4. nóvember sl., þar sem endurskoðendaráði var boðið að senda stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd umsögn um frumvarp til laga um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga, 307. mál.

Endurskoðendaráð fagnar því að lagt sé til að lögfest verði skýr ákvæði um hvaða reglur eigi að gilda um ríkisendurskoðanda og þá endurskoðendur sem starfa hjá ríkisendurskoðun, telur ráðið að þær breytingar sem gerðar hafa verið á frumvarpinu frá síðasta þingi séu til bóta. Hins vegar telur endurskoðendaráð nauðsynlegt að vekja athygli á nokkrum atriðum í frumvarpinu og fara athugasemdir ráðsins hér á eftir:

Í fyrsta lagi vekur endurskoðendaráð athygli á því að óvíst sé hvort að ákvæði frumvarpsins séu í samræmi við skuldbindingar sem Ísland hefur undirgengist samkvæmt EES-samningnum. Þá er sérstaklega vakin athygli á því að í byrjun apríl 2014 var samþykkt í Evrópuþinginu breyting á tilskipun Evrópusambandsins um endurskoðun. Ljóst er að ef tilskipunin verður tekin upp í EES-samninginn mun hún kalla á þó nokkrar breytingar á íslenskum lögum og reglum um endurskoðendur. Því telur endurskoðendaráð mikilvægt að framangreindar breytingar séu hafðar í huga þegar gerðar eru breytingar á lögum um ríkisendurskoðanda og ríkisendurskoðun.

Í öðru lagi gerir endurskoðendaráð athugasemdir við breytingar á heiti frumvarpsins frá síðasta þingi. Þá var lagt fram frumvarp til laga um ríkisendurskoðanda og ríkisendurskoðun, en nú hefur heiti frumvarpsins verið breytt í frumvarp til laga um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga. Telur endurskoðendaráð að betur fari á því að vísað sé til ríkisendurskoðunar í heitinu eins og gert var ráð fyrir í frumvarpi því sem lagt var fram á 143. löggjafarþingi.

Helstu athugasemdir endurskoðendaráðs snúa að ákvæðum 21. gr. frumvarpsins, þar sem fjallað er um gildissvið frumvarpsins gagnvart lögum um endurskoðendur og þeim ákvæðum

Endurskoðendaráð
Borgartúni 26
105 Reykjavík

frumvarpsins sem kveða á um að starfsmenn ríkisendurskoðunar vinni að endurskoðun ársreikninga ríkisaðila og félaga og sjóða í ríkiseigu.

Ákvæðið 21. gr. hljóðar svo:

Lög um endurskoðendur, nr. 79/2008, taka ekki til ríkisendurskoðanda eða Ríkisendurskoðunar. Ákvæði laganna taka til þeirra starfsmanna Ríkisendurskoðunar sem annast endurskoðun ársreikninga, sjóða og ríkisfyrirtækja þar sem ríkið á helmingshlut eða meira og lög áskilja að endurskoðunin sé framkvæmd af endurskoðanda sem fellur undir lög um endurskoðendur. Í stað starfsábyrgðartryggingar skv. 6. gr. laga nr. 79/2008 skal ríkisendurskoðandi upplýsa endurskoðendaráð um þá starfsmenn Ríkisendurskoðunar sem falla undir grein þessa og að stofnunin beri ábyrgð á störfum þeirra.

Samkvæmt framangreindu virðist gert ráð fyrir að ákvæði laga um endurskoðendur taki ekki til ríkisendurskoðanda eða Ríkisendurskoðunar. Hins vegar er ætlunin að ákvæði laga um endurskoðendur taki til þeirra starfsmanna Ríkisendurskoðunar sem annast endurskoðun ársreikninga, sjóða og ríkisfyrirtækja þar sem ríkið á helmingshlut eða meira og lög áskilja að endurskoðunin sé framkvæmd af endurskoðanda sem fellur undir lög um endurskoðendur.

Endurskoðendaráð telur að ákvæðið sé verulega óskýrt. Í 2. gr. laga nr. 79/2008 kemur fram að ráðherra veiti réttindi með löggildingu til endurskoðunarstarfa og eru skilyrði þess að öðlast löggildingu talin upp í ákvæðinu. Ráðuneytið birtir opinbera skrá yfir endurskoðendur og endurskoðunarfyrirtæki sem fengið hafa réttindi til endurskoðunarstarfa og má enginn sem ekki er á þeirri skrá kalla sig endurskoðanda. Alls ekki er ljóst af frumvarpstextanum hvort að ætlunin sé að starfsmenn Ríkisendurskoðunar geti haldið réttindum sínum til að kalla sig löggilta endurskoðendur. Þá er alls óljóst hvernig á að fara með eftirlit endurskoðendaráðs á störfum þeirra endurskoðenda sem starfa hjá ríkisendurskoðun. Eiga þeir að sæta gæðaeftirliti samkvæmt lögum nr. 79/2008? Ber þeim að sækja endurmenntun í samræmi við 7. gr. laga nr. 79/2008? Er þeim skylt að vera félagsmenn í Félagi löggiltra endurskoðenda, sbr. 12. gr. laga nr. 79/2008? Getur endurskoðendaráð beitt þá þeim viðurlögum sem kveðið er á um í 17. gr. laga nr. 79/2008? Þá vakna einnig spurningar um hvort ákvæði 3. mgr. 20. gr. laga nr. 79/2008 gilda um verkefni sem fjallað er um í 2. mgr., en þar er kveðið á um að endurskoðandi sem ber ábyrgð á endurskoðun einingar tengdrar almannahagsmunum skuli taka sér hlé frá endurskoðun þeirrar einingar í a.m.k. tvö ár samfellt eigi síðar en sjö árum eftir að honum var falið verkið.

Í athugasemdum við 21. gr. frumvarpsins kemur fram að Ríkisendurskoðun ætli til framtíðar að miða við endurskoðunarstaðla alþjóðasamtaka ríkisendurskoðana (INTOSAI), en ekki góða endurskoðunarvenju og alþjóðlega endurskoðunarstaðla (IFAC) eins og núgildandi lög gera ráð fyrir. Endurskoðendaráð gerir athugasemd við þetta, enda telur ráðið mikilvægt að sambærilegar reglur gildi um endurskoðun ársreikninga allra aðila sem eru endurskoðunarskyldir eða kjósa að láta endurskoða ársreikninga sína, enda verða notendur ársreikninga að geta treyst því að

Endurskoðendaráð
Borgartúni 26
105 Reykjavík

endurskoðun þeirra fari fram með sambærilegum hætti og verður ekki séð að rök séu fyrir því að undanþiggja félag, sem stundum eru í samkeppnisrekstri, endurskoðun bara vegna eignarhalds ríkisins á þeim.

Þá bendir ráðið á að óljóst er af frumvarpstextanum við hvaða staðla á að miða þegar um er að ræða endurskoðun ársreikninga, sjóða og ríkisfyrirtækja þar sem ríkið á helmingshlut eða meira og lög um hlutaðeigandi félag eða fyrirtæki gera kröfu um að endurskoðunin sé framkvæmd af löggiltum endurskoðanda.

Einnig telur endurskoðendaráð nauðsynlegt að kveðið sé með skýrum hætti á um það hvaða reglur eiga að gilda um þau verkefni ríkisendurskoðunar sem er útvistað. Eiga almennar reglur og staðlar að gilda um þau eða sömu staðlar og reglur og ríkisendurskoðun beitir?

Að mati endurskoðendaráðs er því nauðsynlegt að skýra nánar en gert er í frumvarpinu hvernig samspili almennra reglna um endurskoðendur og reglna um ríkisendurskoðun eigi að vera hátað.

Loks vekur endurskoðendaráð athygli á ummælum í athugasemdum við 21. gr. þar sem segir:

Af orðalagi ákvæðisins leiðir enn fremur að ekki er gert ráð fyrir því að ríkisendurskoðandi, sem forstöðumaður Ríkisendurskoðunar, sinni sjálfur endurskoðun af því tagi sem greinin tekur til. Í framkvæmd mun slík endurskoðun í auknum mæli hafa verið fengin sjálfstæðum endurskoðendum eða endurskoðunarfyrirtækjum, sbr. 4. gr. gildandi laga og 7. gr. frumvarpsins. Þúast má við að lítið muni reyna á ákvæðið í framkvæmd.

Samkvæmt þeim upplýsingum sem endurskoðendaráð hefur fengið er framkvæmd þessara mála nú sú að ríkisendurskoðandi áritar alla ársreikninga Ríkisendurskoðunar, en óljóst er hvaða fyrirkomulag ætlunin er að hafa á þessu í framtíðinni.

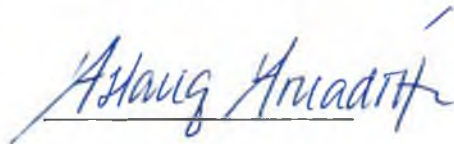
Þá vekja athugasemdum ríkisendurskoðunar við frumvarpið einnig athygli, en þar kemur fram að Ríkisendurskoðun telji ekki nauðsynlegt að ríkisendurskoðandi sé löggiltur endurskoðandi. Í ljósi þessa vill endurskoðendaráð koma því á framfæri að ráðið telur að á meðan ríkisendurskoðun er ætlað að sinna fjárhagsendurskoðun, sem hefur þann tilgang að staðfesta glögga mynd ársreikninga, telur endurskoðendaráð nauðsynlegt að ríkisendurskoðandi sé löggiltur endurskoðandi. Ekki nægi að yfirmaður ríkisendurskoðunar hafi þekkingu á ríkisrekstri og reikningsskilum, ásamt því að hafa stjórnunarreynslu, eins og gert er ráð fyrir í athugasemdum ríkisendurskoðunar við frumvarpið.

Ef kveðið væri á um það í lögnum að Ríkisendurskoðun útvisti endurskoðun á ársreikningum eða að aðrir starfsmenn ríkisendurskoðunar, sem jafnframt eru löggiltir endurskoðendur áriti ársreikninga þeirra fyrirtækja og stofnana sem heyra undir ríkisendurskoðun, mætti hugsa sér að ríkisendurskoðandi sjálfur væri ekki löggiltur endurskoðanda. Eftir sem áður þyrfti yfirmaður stofnunarinnar þó að hafa góða þekkingu á fjárhagsendurskoðun og endurskoðunarstöðlum.

Endurskoðendaráð
Borgartúni 26
105 Reykjavík

Enn fremur bendir endurskoðendaráð á að í 1. gr. laga um endurskoðendur er starfsheitið endurskoðandi skilgreint. Þar kemur m.a. fram að endurskoðandi sé aðili sem hafi löggildingu til að starfa við endurskoðun. Í 4. gr. laganna kemur fram að öðrum en endurskoðendum samkvæmt 1. gr. sé óheimilt að nota orðið endurskoðandi í starfsheiti sínu. Það væri þess vegna óæskilegt að ríkisendurskoðanda væri heimilað að nota starfsheitið endurskoðandi án þess að hann uppfylli ákvæði laga um endurskoðendur.

Virðingarfyllst,



Áslaug Árnadóttir,
formaður endurskoðendaráðs