



**Alþingi**  
**Erindi nr. Þ 143/1868**  
**komudagur 22.5.2014**

KPMG ehf.  
Borgartún 27  
105 Reykjavík

Sími 545 6000  
Fax 545 6001  
Veffang www.kpmg.is

Til Fjárlaganefndar Alþingis  
Austurstræti 8-10  
150 Reykjavík

Dags. 22. maí 2014

Frá KPMG ehf.

Tilv. Umsögn KPMG til Alþingis.docx

Efni **Frumvarp til laga um opinber fjármál, 508. mál**

Með tölvupósti dags. 13. maí sl. óskaði fjárlaganefnd Alþingis eftir umsögn KPMG ehf. um ofangreint frumvarp.

KPMG hefur yfir að ráða sérþekkingu í reikningsskilum og endurskoðun og hefur víðtæka reynslu af innleiðingu nýrra reikningsskilaaðferða hjá viðskiptavinum, svo sem innleiðingu alþjóðlegra reikningsskilastaðla (IFRS).

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir innleiðingu alþjóðlegra staðla um reikningsskil opinberra aðila (IPSAS). KPMG styður innleiðingu IPSAS-staðla á Íslandi en telur ástæðu til að koma á framfæri ábendingum sem einkum lúta að reikningsskilum, endurskoðun og innleiðingarferlinu.

## 1. Orðskýringar (3. gr.)

KPMG bendir á að skýrara væri í 7. tölul. 3. gr. að nota orðin „*alþjóðlegum hagskýrslustaðli um opinber fjármál*“.

Auk þess telur KPMG til bóta ef í greininni kæmi fram hvaða stofnun gefur staðalinn út og hvort miða ætti við staðalinn eins og hann er útgefinn á tilteknum degi eða eins og hann er útgefinn af viðkomandi stofnun á hverjum tíma, enda getur staðallinn tekið breytingum í framtíðinni.

Huga á jafnframt að því hvort ástæða sé til að innleiða staðalinn í íslensk lög og ef svo er, uppfæra texta frumvarpsins með hliðsjón af því. Slíkt tæki af allan vafa um hvaða útgáfa staðalsins er í gildi á hverjum tíma auk þess sem það auðveldaði almenningi aðgengi að íslenskri þýðingu af staðlinum.

## 2. Stefnumörkun í opinberum fjármálum (II. kafli)

KPMG bendir á að skýrara væri í 1. tölul. 2. mgr. 4. gr. að tilgreina nákvæmlega hvaða alþjóðlega staðla verið er að vísa til, en í núverandi frumvarpi er eftirfarandi texti: „*Við skilgreiningu á markmiðum um afkomu og efnahag skal taka mið af alþjóðlegum stöðlum*“.

Sama á við um 3. mgr. 5. gr., þar sem fram kemur „*Framsetning fjármálaáætlunar skal vera samkvæmt þeim alþjóðlegu stöðlum sem kveðið er á um í V. kafla*“ en í V. kafla er kveðið á um alþjóðlega staðla um þjóðhagsreikninga (sbr. 50. gr.), alþjóðlegan hagskýrslustaðal um opinber fjármál (sbr. 51. gr.) og alþjóðlega reikningsskilastaðla fyrir opinbera aðila (sbr. 52. gr.).

Í ljósi þess að umgjörð, skilgreiningar, reglur, matsaðferðir og framsetning afkomu- og efnahagsstærða getur verið mismunandi á milli ólíkra alþjóðlegra staðlaregluverka bendir KPMG á að skýrara væri ef í frumvarpinu væri tekin afstaða til þess hvort samræmi ætti að vera milli:

a) þeirra staðla sem verða notaðir við stefnumörkun, fjármálastefnu, áætlanir, mánaðarskýrslur og ársfjórðungsskýrslur sem snúa að afkomu og efnahag opinbera aðila, og

b) þeirra staðla sem verða notaðir til að mæla og setja fram afkomu og efnahagsstærðir (eignir, skuldir og skuldbindingar) í reikningsskilum opinbera aðila, sbr. V. kafla frumvarpsins.

Ósamræmi í reglum sem gilda um gerð og framsetningu upplýsinga leiðir almennt til þess að upplýsingar sem eru gerðar og settar fram út frá mismunandi reglum eru ekki samanburðarhæfar. Vegna þessa telur KPMG að skýrara væri að taka fram í frumvarpinu að afkoma og efnahagsstærðir skuli ávallt reiknaðar í samræmi við þær reglur sem gilda um gerð og framsetningu reikningsskila.

Í þessu sambandi er bent á eftirfarandi tillögu sem Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn (AGS) hefur lagt til í skýrslu sinni frá janúar 2012, „*Tillögur um nýja rammalöggjöf um opinber fjármál*“ (e. Iceland. Towards a New Organic Budget Law), á bls. 60:

*„The government’s budgets, fiscal forecasts, and other prospective reports should be prepared on the same accounting basis as its retrospective reports“.* [leturbreyting KPMG.]

Í lið 2, kafla VI í athugasemdum við frumvarpið kemur fram að sendinefnd AGS hafi á vormánuðum 2014 birt **opinberlega** skýrslu sem fjallar meðal annars um hvernig samræma megi reikningsskilin og framsetningu fjárlaga og ríkisreiknings samkvæmt hagskýrslustaðli um opinber fjármál. KPMG hefur leitað að þessari skýrslu á opinberum miðlum, svo sem á heimasíðu AGS, heimasíðu fjármála- og efnahagsráðuneytisins, heimasíðu Fjársýslu ríkisins og í gegnum leitarvél Google. Sú leit hefur ekki skilað árangri og því verða ekki dregnar ályktanir hér af efni skýrslunnar. Í ljósi þess að efni skýrslunnar er ekki aðgengilegt með einföldum hætti á opinberum miðlum telur KPMG mikilvægt að texti frumvarpsins verði skýrari hvað varðar framangreint samræmi.

### 3. Markmið um afkomu og efnahag sveitarfélaga (11. gr.)

Í stefnumörkun skv. II. kafla frumvarpsins er gert ráð fyrir samstarfi ríkis og sveitarfélaga sem felur m.a. í sér „*markmið um afkomu og efnahag sveitarfélaga til næstu fimm ára*“, sbr. 11. gr. frumvarpsins. Í þessu sambandi er spurning eftir hvaða reglum skuli reikna afkomu og efnahagsstærðir sveitarfélaga þegar kemur að þessu samstarfi og markmiðasetningu, en ekki er gert ráð fyrir í frumvarpinu að reikningsskilareglur fyrir ríki og sveitarfélög verði samræmd.

Eins og áður segir leiðir ósamræmi í reglum sem gilda um gerð og framsetningu upplýsinga almennt til þess að upplýsingar sem eru gerðar og settar fram miðað við mismunandi reglur eru ekki samanburðarhæfar. Vegna þessa telur KPMG að skýrara væri ef í frumvarpinu væri tekin afstaða til þess hvort samræmi ætti að vera milli:

- a) þeirra reglna sem notaðar verða við gerð og framsetningu reikningsskila A-hluta ríkissjóðs skv. V. kafla frumvarpsins, þ.e. alþjóðlega reikningsskilastaðla fyrir opinbera aðila og lög nr. 3/2006 um ársreikninga, og
- b) þeirra reglna sem notaðar verða við gerð og framsetningu reikningsskila sveitarfélaga, sem eru ekki að fullu í samræmi við alþjóðlega reikningsskilastaðla fyrir opinbera aðila og lög nr. 3/2006 um ársreikninga.

Bent er á að samræming reikningsskilareglna fyrir sveitarfélög við reikningsskilareglur fyrir ríkisaðila kallar á náð samstarf við sveitarfélögin.

#### 4. Frumvarp til fjárlaga (III. kafli)

Í III. kafla frumvarpsins er meðal annars að finna ýmis fyrirmæli um afkomu og efnahagsstærðir. Sem dæmi má nefna að skv. 1. tölul. 1. mgr. 16. gr. þarf framsetning og flokkun upplýsinga um fjármál A-hluta ríkissjóðs að vera samkvæmt alþjóðlegum hagskýrslustaðli um opinber fjármál, þar sem sýna skal meginafkomustærðir, áætlun um tekjur og gjöld sundurliðað eftir hagrænni flokkun, ásamt helstu breytingum á eignum og skuldum.

Í ljósi þess að umgjörð, skilgreiningar, reglur, matsaðferðir og framsetning afkomu- og efnahagsstærða getur verið mismunandi á milli mismunandi alþjóðlegra staðlaregluverka bendir KPMG á að skýrara væri ef í frumvarpinu væri tekin afstaða til þess hvort samræmi eigi að vera milli:

- a) þeirra staðla sem verða notaðir við gerð frumvarps til fjárlaga að því er varðar afkomu- og efnahagsstærðir opinbera aðila, og
- b) þeirra staðla sem verða notaðir til að mæla afkomu (tekjur og gjöld) og efnahagsstærðir (eignir, skuldir og skuldbindingar) í reikningsskilum opinbera aðila, sbr. V. kafla frumvarpsins.

Vegna þessa telur KPMG að skýrara sé að taka fram í frumvarpinu að afkoma og efnahagsstærðir skuli ávallt reiknaðar í samræmi við þær reglur sem gilda um gerð og framsetningu reikningsskila.

Í þessu sambandi er bent á eftirfarandi tillögu AGS í framangreindri skýrslu frá 2012 á bls. 60:

*„The government’s budgets, fiscal forecasts, and other prospective reports should be prepared on the same accounting basis as its retrospective reports“.* [Leturbreyting KPMG.]

Í lið 2, kafla VI í athugasemdum við frumvarpið kemur fram að sendinefnd AGS hafi á vormánuðum 2014 birt **opinberlega** skýrslu sem fjallar meðal annars um hvernig samræma megi reikningsskilin og framsetningu fjárlaga og ríkisreiknings samkvæmt hagskýrslustaðli um opinber fjármál. KPMG hefur leitað að þessari skýrslu á opinberum miðlum, svo sem á heimasíðu AGS, heimasíðu fjármála- og efnahagsráðuneytisins, heimasíðu Fjársýslu ríkisins og í gegnum leitarvél Google. Sú leit hefur ekki skilað árangri og því verða ekki dregnar ályktanir hér af efni skýrslunnar. Í ljósi þess að efni skýrslunnar er ekki aðgengilegt með einföldum hætti á opinberum miðlum telur KPMG mikilvægt að texti frumvarpsins verði skýrari hvað varðar framangreint samræmi.

#### 5. Fjárstýring og lánastýring (37. og 38. gr.)

Í 37. gr. frumvarpsins er kveðið á um lausafjárstýringu ríkissjóðs og í 38. gr. frumvarpsins er kveðið á um lánastýringu ríkisins.

KPMG bendir á að í athugasemdum við frumvarpið kemur ekki fram hvort lagt hafi verið heildstætt mat á núverandi fyrirkomulag á stýringu fjárhagslegrar áhættu hjá ríki og sveitarfélögum og kannað hvort ástæða sé til að gera breytingar þar á með hliðsjón af bestu aðferðum sem völ er á í þessum efnunum í dag (e. best practice). KPMG telur að slíkt mat eigi að fara fram og að frumvarpið ætti að uppfæra með hliðsjón af niðurstöðum matsins.

Í þessu sambandi er bent á fyrirkomulag stýringar fjárhagslegrar áhættu hjá breska ríkinu en upplýsingar um það er meðal annars að finna í skýringu 35.5 í samstæðureikningsskilum breska ríkisins, „*Whole of Government Accounts, year ended 31 March 2012*“.

## 6. Eftirlit með reikningsskilum opinberra aðila (49. gr. og 5. tölul. 1. gr.)

KPMG bendir á að skýrara mætti vera í frumvarpinu hvernig eftirliti með reikningsskilum opinberra aðila verði háttað, þ.e. bæði innra eftirlit og ytra eftirlit. Í þessu sambandi væri skýrara að orða 5. tölul. 1. gr. frumvarpsins svo:

*„virkt eftirlit með stjórn og ráðstöfun opinbers fjár, eigna og réttinda og virkt eftirlit með reikningsskilum opinberra aðila.“*

Þá kemur fram í 49. gr. frumvarpsins að ráðherra skuli hafa eftirlit með að reikningsskil og skýrslugerð sé í samræmi við ákvæði laganna. Bent er á að skýrara er að greinin kveði á um að ráðherra beri ábyrgð á því að virkt eftirlit sé haft með reikningsskilum og skýrslugerð en ekki að hann sjálfur hafi eftirlitið með reikningsskilunum og skýrslugerðinni. Í þessu sambandi er til hliðsjónar bent á 66. gr. laga um hlutafélög nr. 2/1995 þar sem eftirfarandi kemur fram:

*„Félagsstjórn skal annast um að nægilegt eftirlit sé haft með bókhaldi og meðferð fjármuna félagsins. Framkvæmdastjóri skal sjá um að bókhald félagsins sé fært í samræmi við lög og venjur og meðferð eigna félagsins sé með tryggilegum hætti“.*

## 7. Starfsemi og verkefni ríkisins (50. gr.)

Í 2. mgr. 50. gr. kemur fram að „*Flokkun á starfsemi ríkisins er gerð á grundvelli alþjóðlegra staðla um þjóðhagsreikninga*“. KPMG telur að til bóta væri ef í greininni kæmi fram hvaða stofnun gefur alþjóðlegu staðlana um þjóðhagsreikninga út og hvort miða eigi við þá staðla eins og þeir eru útgefnir á tilteknum degi eða eins og þeir er útgefnir af viðkomandi stofnun á hverjum tíma, enda geta staðlarnir tekið breytingum í framtíðinni.

Huga á að því hvort ástæða sé til að innleiða framangreinda staðla í íslensk lög og ef svo er, uppfæra texta frumvarpsins með hliðsjón af því. Slíkt tæki allan vafa af því hvaða útgáfa af stöðlunum væri í gildi á hverjum tíma auk þess sem það myndi auðvelda almenningi aðgengi að íslenskri þýðingu þeirra.

## 8. Framsetning reikningsskila (52. gr.)

KPMG bendir á að skýrara væri að orða 1. másl. 1. mgr. 52. gr. frumvarpsins svo:

*„Reikningsskil fyrir A-hluta ríkissjóðs í heild skulu gerð og sett fram samkvæmt alþjóðlegum reikningsskilastöðlum fyrir opinbera aðila sem miða við rekstrargrunn.“*

Ástæða þess að skýrara er að vísa til „*alþjóðlegra reikningsskilastaðla fyrir opinbera aðila sem miða við rekstrargrunn*“ (e. accrual basis) er að einnig er til alþjóðlegur staðall fyrir opinbera aðila sem miðar við *greiðslugrunn* (e. cash basis).

Þess ber að geta að í 52. gr. frumvarpsins kemur orðið „*staðalsins*“ fyrir á nokkrum stöðum en nákvæmara væri að tala um staðlana í fleirtölu enda eru þeir fleiri en einn, þ.e. International Public Sector Accounting Standards (IPSASs), sbr. <http://www.ifac.org/public-sector/>.

Þá vill KPMG benda á að skýrara er að breyta yfirskrift greinarinnar úr „*Framsetning reikningsskila*“ í „*Gerð og framsetning reikningsskila*“ enda fjallar greinin bæði um gerð og framsetningu reikningsskila, sbr. 1. másl. 1. mgr. 52. gr. frumvarpsins.

## 9. Lögleiðing alþjóðlegra reikningsskilastaðla fyrir opinbera aðila á Íslandi (52. gr.)

KPMG telur að huga ætti að því hvort ástæða sé til að innleiða IPSAS-staðlana í íslensk lög og ef svo er, uppfæra texta frumvarpsins með hliðsjón af því, sbr. aðferðir við lögleiðingu IFRS-staðla fyrir fyrirtæki á Íslandi, sbr. 127. gr. laga nr. 3/2006 um ársreikninga.

Slíkt tæki allan vafa af því hvaða útgáfa af IPSAS-stöðlum væri í gildi á Íslandi á hverjum tíma auk þess sem það myndi auðvelda almenningi aðgengi að íslenskri þýðingu þeirra.

KPMG telur jafnframt til bóta ef skilgreiningu á alþjóðlegum reikningsskilastöðlum fyrir opinbera aðila yrði bætt við í 3. gr. frumvarpsins. Skilgreiningin gæti verið eftirfarandi:

*„Alþjóðlegir reikningsskilastaðlar fyrir opinbera aðila: reikningsskilastaðlar (IPSASs) sem útgefnir eru af Ráðinu um alþjóðlega reikningsskilastaðla fyrir opinbera aðila (IPSASB) og innleiddir eru á Íslandi með reglugerð ráðherra.“*

## 10. Reikningsskil fyrir A-hluta ríkissjóðs í heild (52. gr.)

Í 52. gr. frumvarpsins er kveðið á um að „*Reikningsskil fyrir A-hluta ríkissjóðs í heild skulu gerð og sett fram samkvæmt alþjóðlegum reikningsskilastöðlum fyrir opinbera aðila*“.

Af orðalaginu að dæma er ekki skýrt hvort „*reikningsskil fyrir A-hluta ríkissjóðs í heild*“ feli í sér **samstæðureikningsskil (e. consolidated financial statements) fyrir ríkissjóð** í skilningi alþjóðlegra reikningsskilastaðla fyrir opinbera aðila (IPSASs).

Þess ber að geta að beiting IPSASs við gerð **reikningsskila fyrir A-hluta ríkissjóðs í heild** felur m.a. í sér að ríkissjóði verði skylt að taka með í samstæðu (e. consolidate) allar einingar sem ríkið ræður yfir (með tilteknum undantekningum), án tillits til skiptingar í A-, B- eða C-hluta ríkissjóðs, sbr. 15. og 20. gr. IPSAS 6, *Consolidated and Separate Financial Statements*.

Að mati KPMG þyrfti að vera skýrt áður en frumvarpið verður samþykkt hvort Seðlabankinn verði tekinn með í samstæðu eða ekki. Í þessu sambandi bendir KPMG á reikningsskil annarra ríkja sem beita IFRS-stöðlunum við gerð ríkisreiknings, sem aðlagðir hafa verið að ríkisaðilum, svo sem Bretlands, sem tekur Seðlabankann með í sínum samstæðureikningsskilum, sbr. skýringu 1.3 í „*Whole of Government Accounts, year ended 31 March 2012*“.

Þess ber að geta að AGS hefur á bls. 63 í skýrslu sinni frá 2012 lagt til eftirfarandi:

*„[the Icelandic] government should produce consolidated financial statements for at least the entities it controls“* [Leturbreyting KPMG.]

Í skýrslunni kemur einnig eftirfarandi fram á bls. 65:

*„The government’s financial statements should cover either: a. the central government and all the commercial entities that it controls; or b. the public sector, that is central government, local governments, and all the commercial entities that they control“.*

Auk framangreinds telur KPMG að huga þurfi að því hvort og þá hvernig frumvarpið ætti að taka á eftirfarandi tillögu AGS sem snýr að birtingu upplýsinga um einstaka þætti í starfsemi ríkisins og fram kemur á bls. 66 í framangreindri skýrslu frá 2012:

*„As well as requiring consolidated reporting, the OBL should require disaggregated reporting on subsectors of government, where the segments are defined as central government, local government, nonfinancial public corporations, monetary financial public corporations, and nonmonetary financial corporations“.*

## 11. Frávik frá fyrirmælum alþjóðlegra reikningsskilastaðla fyrir opinbera aðila (52. gr.)

Bent er á að ástæða getur verið til að skoða samspil reglna um frávik sem lagðar eru til í 52. gr. frumvarpsins og reglna IPSASs um frávik frá IPSASs, sbr. 27.–37. gr. IPSAS 1, *Presentation of Financial Statements*. Þar kemur m.a. eftirfarandi fram:

*„Departures from the requirements of an IPSAS in order to comply with statutory/legislative financial reporting requirements in a particular jurisdiction do not constitute departures that conflict with the objective of financial statements set out in this Standard as outlined in paragraph 31. If such departures are material, an entity cannot claim to be complying with IPSASs“.* [Leturbreyting KPMG.]

Í framangreindri skýrslu AGS frá 2012 kemur eftirfarandi fram á bls. 71:

*„Adopting international standards without modification would also help make the setting of numerical fiscal targets more credible. If standards are modified by the Government Financial Reporting Committee, people may believe that the modifications have been made to help the government meet the targets“.*

Það er því spurning hvort frumvarpið ætti að kveða á um að frávikin frá fyrirmælum alþjóðlegra reikningsskilastaðla fyrir opinbera aðila verði einskorðuð við þau frávik sem reglur staðlanna sjálfra leyfa.

Ef það er talið fyrirsjáanlegt að beiting IPSASs við gerð og framsetningu reikningsskila fyrir A-hluta ríkissjóðs í heild verði háð verulegum frávikum frá IPSASs má velja því upp hvort frumvarpið ætti frekar að kveða á um gerð og framsetningu reikningsskila fyrir A-hluta ríkissjóðs í heild „*samkvæmt reglum um reikningsskil ríkisins*“ í staðinn fyrir alþjóðlega reikningsskilastaðla fyrir opinbera aðila. Reikningsskilanefnd ríkisins gæti síðan sett nánari reglur um reikningsskil ríkisins, sem gætu verið byggðar á IPSASs. Sambærileg nálgun hefur verið notuð í öðrum löndum, þ.m.t. í Bretlandi, sbr. skýringu 1.1 í „*Whole of Government Accounts, year ended 31 March 2012*“, en þar kemur m.a. eftirfarandi fram:

*„These financial statements have been prepared by HM Treasury in accordance with the Government Resources and Accounts Act 2000 (GRAA) and the 2011-12 Government Financial Reporting Manual (FReM). The accounting policies contained in the FReM apply EU adopted International Financial Reporting Standards (IFRS) as adapted or interpreted for the public sector context. Chapter 14 of the 2011-12 FReM describes the specific adaptations and interpretations of the accounting standards for WGA“.* [Leturbreyting KPMG.]

## 12. Reikningsskil fyrir einstaka ríkisaðila í A-hluta (52. gr.)

KPMG bendir á að ekki liggur fyrir formleg og nákvæm greining á áhrifum þess að einstakir ríkisaðilar í A-hluta innleiði lög um ársreikninga nr. 3/2006 við gerð og framsetningu reikningsskila.

Í 2. tölulíð kafla VI í athugasemdunum við frumvarpið kemur eftirfarandi fram:

*„Ekki er þó gert ráð fyrir því að breytingar á reikningsskilastöðlum sem hér eru lagðar til muni hafa veruleg áhrif á fyrirkomulag þessara mála hjá einstökum ríkisaðilum“.*

Ekki kemur þar fram hvort framangreind forsenda byggir á formlegri og ítarlegri greiningu en KPMG telur nauðsynlegt að slík greining liggi fyrir.

Þá virðist framangreind forsenda í andstöðu við eftirfarandi staðhæfingu sem fram kemur í athugasemdum við 52. gr. frumvarpsins:

*„Í framangreindu felast margháttaðar breytingar á núverandi uppgjörsaðferðum, bæði hjá ríkissjóði í heild og hjá einstökum ríkisaðilum í A-hluta“.*

KPMG bendir á að innleiðing laga nr. 3/2006 um ársreikninga við gerð og framsetningu reikningsskila fyrir einstaka ríkisaðila í A-hluta gæti haft veruleg áhrif á fyrirkomulag þessara mála hjá einstökum ríkisaðilum. Ástæður þess eru nýjar reglur sem þessir aðilar þurfa að fara eftir en ársreikningalögin kveða meðal annars á um eignfærslu og afskrift varanlegra rekstrarfjármuna, færslu leigusamninga í samræmi við alþjóðlega reikningsskilastaðla (IFRSs/IASs), gerð og framsetningu samstæðureikningsskila og birtingu upplýsinga um viðskipti við tengda aðila, svo fátt eitt sé nefnt.

Þá liggur fyrir að töluverðra breytinga á lögum nr. 3/2006 um ársreikninga er að vænta í náninni framtíð vegna breytinga á tilskipunum ESB sem ársreikningalögin byggja á, sbr. „*Directive 2013/34/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on the annual financial statements, consolidated financial statements and related reports of certain types of undertakings, amending Directive 2006/43/EC of the European Parliament and of the Council and repealing Council Directives 78/660/EEC and 83/349/EEC (Text with EEA relevance)*“.

### **13. Umbreyting reikningsskila einstakra ríkisaðila í A-hluta úr því að vera í samræmi við lög nr. 3/2006 um ársreikninga í því að vera í samræmi við alþjóðlega reikningsskilastaðla fyrir opinbera aðila (IPSASs)**

Gerð og framsetning reikningsskila fyrir A-hluta ríkissjóðs í heild felur meðal annars í sér að umbreyta þarf reikningsskilum einstakra ríkisaðila úr því að vera í samræmi við lög nr. 3/2006 um ársreikninga í að vera í samræmi við alþjóðlega reikningsskilastaðla fyrir opinbera aðila. Þessi umbreyting þarf að eiga sér stað í hvert skipti sem reikningsskil fyrir A-hluta ríkissjóðs í heild eru gerð.

Í lið 2, kafla VI í athugasemdum við frumvarpið kemur fram að sendinefnd AGS hafi gert athugun á þeim breytingum sem nauðsynlegar eru vegna innleiðingar alþjóðlegra reikningsskilastaðla fyrir opinbera aðila (IPSASs) hér á landi fyrir A-hluta ríkissjóðs og í því sambandi birt skýrslu opinberlega á vormánuðum 2014. Eins og áður hefur komið fram hefur leit að þessari skýrslu á opinberum miðlum ekki skilað árangri, svo sem á heimasíðu AGS, heimasíðu fjármála- og efnahagsráðuneytisins, heimasíðu Fjársýslu ríkisins og í gegnum leitarvél Google.

Velta má fyrir sér þeim möguleika að frumvarpið kveði á um að reikningsskil fyrir einstaka ríkisaðila í A-hluta skulu einnig gerð og sett fram í samræmi við alþjóðlega reikningsskilastaðla fyrir opinbera aðila (IPSASs). Þannig væri hægt að sleppa allri vinnu vegna upptöku ársreikningalaga hjá þessum aðilum annars vegar og umbreytingu reikningsskila þeirra úr ársreikningalögum yfir í IPSASs hins vegar. Í þessu sambandi þarf einnig að hafa í huga hvert umfang upplýsinga á að vera, sem og öflun þeirra, sem birta þarf í skýringum með reikningsskilum, annars vegar samkvæmt IPSASs og hins vegar samkvæmt ársreikningalögum.

Ef einstakir ríkisaðilar í A-hluta þurfa að gera reikningsskil sín í samræmi við IPSASs vill KPMG benda á að liggja þarf fyrir hvaða áhrif það hefur í för með sér fyrir einstaka ríkisaðila í A-hluta, þ.m.t. áhrif á gerð og framsetningu ársáætlana, sbr. 32. gr. frumvarpsins.

Ef einstakir ríkisaðilar í A-hluta gera reikningsskil sín í samræmi við ársreikningalög er bent á að liggja þarf fyrir með hvaða hætti reikningsskilum þeirra verður breytt yfir í IPSASs í hvert skipti sem reikningsskil fyrir A-hluta ríkissjóðs í heild verða gerð og sett fram, þ.e. hvort umbreytingin verði framkvæmd:

- a) af einstökum ríkisaðilum, sem þýðir að einstakir ríkisaðilar þurfa að skila tvenns konar reikningsskilum, annars vegar samkvæmt ársreikningalögum og hins vegar samkvæmt IPSASs, eða
- b) eingöngu af Fjársýslu ríkisins, sem þýðir að Fjársýsla ríkisins þarf m.a. að fá vitneskju um viðskipti og skilmála þeirra frá einstökum ríkisaðilum og sjá til þess að reglum IPSASs sé beitt á þessi viðskipti.

Þess ber að geta að í lið 7, kafla IV í athugasemdum við frumvarpið kemur fram eftirfarandi:

*„Í frumvarpi þessu er lagt til að reikningsskil A-hluta ríkissjóðs í heild verði byggð á reikningsskilastaðli Alþjóðareikningsskilaráðsins fyrir uppgjör opinberra aðila og almennri aðlögun að honum. Staðallinn er í aðalatriðum samhljóða IFRS-staðlinum (e. International Financial Reporting Standard), þeim alþjóðlega reikningsskilastaðli sem m.a. er lagður til grundvallar reikningsskilum ríkisaðila samkvæmt gildandi lögum með tilteknum frávikum, sbr. 1. gr. fjárreiðulaga.“*

Þá kemur eftirfarandi fram í athugasemdum við 52. gr.:

*„Reikningsskilastaðall fyrir opinber fjármál (IPSAS, e. International Public Sector Accounting Standard) byggist á svokölluðum IFRS-reikningsskilastaðli (e. International Financial Reporting Standard), sem er almennur alþjóðlegur reikningsskilastaðall fyrir fyrirtæki, en auk IAS-staðals (e. International Accounting Standard) liggur hann til grundvallar lögum um ársreikninga.“*

KPMG er ekki sammála þeim fullyrðingum að IFRS/IAS staðlarnir liggja til grundvallar reikningsskilum ríkisaðila samkvæmt gildandi lögum (með tilteknum frávikum) og til grundvallar lögum um ársreikninga. Ástæða þess er sú að til grundvallar ársreikningalögum liggja 4. og 7. tilskipun Evrópusambandsins en ekki IFRS/IAS-staðlarnir.

Þá vill KPMG taka fram að þó svo að IPSAS-staðlarnir byggi á IFRS-stöðlum þá er mikilvægur munur milli þeirra sem taka verður tillit til. Einnig ber að hafa í huga að í dag gilda IFRS-staðlarnir um fleiri viðfangsefni en IPSAS-staðlarnir gera auk þess sem fjöldi IPSAS-staðla eru á vinnslustigi eða í endurskoðunarferli hjá ráðinu um alþjóðlega reikningsskilastaðla fyrir opinbera aðila (IPSASB).

#### **14. Gerð og skil ársreikninga í A-, B- og C-hluta (54. gr.)**

KPMG vill benda á að til bóta væri ef fram kæmi hvort greinin gildi einnig um reikningsskil fyrir A-hluta ríkissjóðs í heild.

#### **15. Framsetning upplýsinga í ársreikningum (54. gr.)**

Í 54. gr. er kveðið á um að Fjársýsla ríkisins setji leiðbeiningar um framsetningu upplýsinga í ársreikningum. Í þessu sambandi vill KPMG benda á að reglurnar sem ríkisaðilar í A-, B- og C-hluta þurfa að fara eftir við gerð ársreikninga innihalda nú þegar reglur og leiðbeiningar um framsetningu upplýsinga í ársreikningum og því full ástæða til að velta fyrir sér hvert gildissvið framangreindra leiðbeininga Fjársýslu ríkisins eigi að vera.

Lögin um ársreikninga nr. 3/2006 innihalda reglur um framsetningu reikningsskila, sbr. reglugerð nr. 696/1996 um framsetningu og innihald ársreikninga og samstæðureikninga. IFRS-alþjóðlegu reikningsskilastaðlarnir, sem sumir ríkisaðilar í B- og C-hluta beita við gerð sinna reikningsskila, innihalda einnig reglur og leiðbeiningar um framsetningu upplýsinga í ársreikningum, sbr. m.a. IAS-staðal nr. 1, *Framsetning reikningsskila*. Ef 54. gr. frumvarpsins gildir einnig um reikningsskil fyrir A-hluta ríkissjóðs í heild, sbr. ábendingu hér að framan, þá innihalda IPSAS-alþjóðlegu



reikningsskilastaðlarnir einnig reglur um framsetningu reikningsskila, sbr. m.a. IPSAS 1, *Presentation of Financial Statements*.

Því telur KPMG að gildissvið þeirra reglna um framsetningu upplýsinga í ársreikningum sem Fjársýslu ríkisins er ætlað að setja mætti vera skýrara. Væntanlega er þeim leiðbeiningum ekki ætlað að ganga framar ákvæðum laga um ársreikninga, reglugerðar nr. 696/1996, IFRS-staðla og IPSAS-staðla og verður að ætla að þær taki helst til atriða sem lög um ársreikninga, reglugerð nr. 696/1996, IFRS-staðlar og IPSAS-staðlar fjalla ekki um. Bent er á að e.t.v. sé ástæða til að þetta komi fram í 54. gr. frumvarpsins.

KPMG telur að skoða þurfi hvort útgáfa leiðbeininga um framsetningu upplýsinga í ársreikningum, ef af slíkri útgáfu verður, ætti frekar að vera á ábyrgð reikningsskilaráðs ríkisins en Fjársýslu ríkisins. Það er vegna þess að setning þessara leiðbeininga felur óhjákvæmilega í sér að taka þarf afstöðu til álitafna sem koma upp vegna beitingar laga um ársreikninga, reglugerðar nr. 696/1996, IFRS-staðla og IPSAS-staðla en hlutverk reikningsskilaráðs ríkisins skv. 63. gr. frumvarpsins er meðal annars að fást við álitafni og önnur atriði sem þýðingu hafa fyrir hið reikningslega kerfi ríkisins, sbr. 63. gr. frumvarpsins.

#### 16. Gerð ríkisreiknings (56. gr.)

KPMG vill benda á að skýrara væri að orða 1. tölul. 2. mgr. 56. gr. frumvarpsins svo:

*„Reikningsskil fyrir síðasta fjárhagsár, gerð og sett fram í samræmi við alþjóðlega reikningsskilastaðla fyrir opinbera aðila, sbr. 1. mgr. 52. gr.“*

Að mati KPMG er skýrara að nota orðið „Reikningsskil“ í stað „Uppgjör“ og að nákvæmara sé að vísa til alþjóðlegu reikningsskilastaðlanna fyrir opinbera aðila í fleirtölu enda eru þeir fleiri en einn. Einnig væri skýrara að taka fram að reikningsskilin sem greinin vísar til eru reikningsskil fyrir síðasta fjárhagsár.

#### 17. Áritun ríkisreiknings (57. gr.)

KPMG vill benda á að skýrara er að tilgreina í greininni þær upplýsingar sem eiga að koma fram í áritun ráðherra og fjársýslustjóra á grundvelli þess að þær eru nauðsynlegar til glöggvunar á afkomu og stöðu ríkissjóðs.

#### 18. Endurskoðun (59. gr.)

Í 59. gr. frumvarpsins kemur fram að ríkisendurskoðun er endurskoðandi ríkisreiknings og ársreikninga ríkisaðila. Verður greinin ekki skilin öðruvísi en svo að ákvæðið nái til allra ríkisaðila, þ.e. allra sem falla undir A-, B- og C-hluta samkvæmt frumvarpinu.

Í 6. gr. núgildandi laga um fjárreiður ríkisins er tilvísun til laga um Ríkisendurskoðun hvað varðar starfssvið ríkisendurskoðanda. Í 4. gr. laganna er að finna heimild Ríkisendurskoðunar til að útvísta verkefnum til löggiltra endurskoðenda.

Á 143. löggjafarþingi var lagt fram frumvarp til laga um ríkisendurskoðanda og ríkisendurskoðun, þingskjal 848 – 488. mál. Í 4. gr. þess frumvarps er starfssvið ríkisendurskoðanda skilgreint og vísað til laga um fjárreiður ríkisins. Um útvistun verkefna til annarra aðila er fjallað í 7. gr. þess frumvarps.

KPMG leggur til að við 59. gr. frumvarpsins til laga um opinber fjármál verði bætt tilvísun til laga um ríkisendurskoðanda og ríkisendurskoðun.

Mikilvægt er að orðalag í þessum tveimur frumvörpum verði samræmt þar sem efni þeirra er nátengt. Æskilegt er því að fjalla um og samþykkja frumvörpin samhliða á Alþingi.

### 19. Mánaðarskýrsla fyrir A-hluta ríkissjóðs (60. gr.)

KPMG bendir á að skýrara er að nota orðið „mánaðarskýrsla“ í staðinn fyrir „mánaðaruppgjör“. Einnig er skýrara ef fram kemur í greininni hvort hún gildir um einstaka ríkisaðila í A-hluta og/eða A-hluta ríkissjóðs í heild.

### 20. Ársfjórðungsskýrsla fyrir A-hluta ríkissjóðs (61. gr.)

KPMG bendir á að skýrara væri að nota orðið „skýrsla“ í staðinn fyrir „uppgjör“. Einnig væri skýrara ef fram kæmi í greininni hvort hún gildir um einstaka ríkisaðila í A-hluta og/eða A-hluta ríkissjóðs í heild.

### 21. Reikningsskilaráð ríkisins (63. gr.)

KPMG bendir á að lög nr. 3/2006 um ársreikninga kveða á um skipun reikningsskilaráðs, sbr. 118. gr. laganna. Hlutverk þess reikningsskilaráðs kemur fram í 119. gr. laganna og er það eftirfarandi:

*„Reikningsskilaráð skal stuðla að mótun settra reikningsskilareglna með útgáfu og kynningu samræmdra reglna sem farið skal eftir við gerð reikningsskila. Ráðið skal gefa álit á því hvað teljast settar reikningsskilareglur á hverjum tíma. Birta skal reglur reikningsskilaráðs í B-deild Stjórnartíðinda.*

*Ráðið skal starfa í nánu samráði við Félag löggiltra endurskoðenda og hagsmunaaðila. Það getur einnig verið stjórnvöldum til ráðuneytis um ákvæði sem sett eru í lögum eða reglugerðum um reikningsskil.“*

KPMG telur fulla ástæðu til að skoða hvort nauðsynlegt sé að skipa sérstakt reikningsskilaráð ríkisins og hvort það reikningsskilaráð sem kveðið er á um í lögum nr. 3/2006 um ársreikninga geti einnig gegnt því hlutverki sem reikningsskilaráði ríkisins er ætlað að gegna. Að mati KPMG skarast hlutverk og gildissvið þessara tveggja ráða þegar kemur að túlkun og álitsgjöf um reglur laga um ársreikninga, reglugerðar nr. 696/1996 og IFRS-staðla, en ekki má gleyma því að þessum lögum og reglum verður beitt bæði af ríkisaðilum og öðrum fyrirtækjum í landinu. Í þessu sambandi vakna spurningar um það eftir álit hvors reikningsskilaráðsins fyrirtæki í landinu þurfa að fara þegar kemur að túlkun og álit á lögum um ársreikninga, reglugerð nr. 696/1996 og IFRS-stöðlum og hvernig fyrirtæki þurfa að bregðast við þegar álit þessara tveggja ráða um sama viðfangsefni verður ekki samhljóða.

### 22. Innra eftirlit og innri endurskoðun (65. gr.)

KPMG bendir á að mikilvægt er að fyrir liggi skýr skilgreining á innra eftirliti og að slík skilgreining komi fram í frumvarpinu. Í þessu sambandi er bent á þá leið að innra eftirlit verði skilgreint með sama hætti og gert er af COSO (e. Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, sbr. [www.coso.org](http://www.coso.org)) en sú skilgreining er viðurkennd og notuð víða í heiminum.

Jafnframt er bent á að skýrara væri í frumvarpinu að fjalla um tilgang með innra eftirliti, en tilgangurinn er að veita hæfilega vissu um að fyrirtæki/stofnun nái eftirfarandi markmiðum:

- Árangri og skilvirkni í starfseminni,
- Áreiðanlegum fjárhagslegum upplýsingum,
- Samkvæmni við lög og reglur.

Samkvæmt 3. mgr. 65. gr. frumvarpsins er ráðherra heimilt að skipa sérstaka nefnd sér til ráðgjafar um framkvæmd og fyrirkomulag innra eftirlits og innri endurskoðunar. Í þessu sambandi er bent á að skýrara væri að skoða samspil þessara þátta við hlutverk Ríkisendurskoðunar, m.a. varðandi stjórnarsýsluendurskoðun, sbr. 9. gr. laga um Ríkisendurskoðun nr. 86/1997. Skilgreina þyrfti vel hvert hlutverk Ríkisendurskoðunar á að vera annars vegar og nefndarinnar hins vegar svo og boðleiðir. Einnig er ítrekuð ábending hér að framan um að frumvarp til laga um opinber fjármál og frumvarp til laga um ríkisendurskoðanda og ríkisendurskoðun verði samþykkt samhliða frá Alþingi til að samræmi verði tryggt.

Einnig er bent á að í frumvarpinu er gert ráð fyrir að nefndin sé ráðgefandi um innra eftirlit. Mikilvægt er að skýrt verði nánar hvert hlutverk nefndarinnar á að vera, en ráðgjöf um innra eftirlit getur skert óhæði nefndarinnar til að fjalla um innri endurskoðun ásamt því að fylgja eftir athugasemdum frá ytri og innri endurskoðendum.

Í athugasemdum við 65. gr. frumvarpsins segir m.a.:

*„Til að markmiðum með innleiðingu innri endurskoðunar á ríkisrekstri verði náð er mikilvægt að stjórnendur hennar hafi sérfræðipækkingu á sviði innri endurskoðunar. Alþjóðleg faggilding í innri endurskoðun er mælikvarði á slíka þekkingu, m.a. á stöðlum og beitingu þeirra.“*

KPMG telur ljóst að löggiltir endurskoðendur hafa einnig umrædda sérfræðipækkingu en ráða má af ummælum í athugasemdunum að þeir hafi hana ekki. Mun meiri menntunar- og starfskröfur eru gerðar til endurskoðenda en innri endurskoðenda og eru þeir því vel til þess fallnir að sinna innri endurskoðun. Bent er á að mjög algengt er að endurskoðendur séu ráðnir í slíkt störf bæði hérlendis og erlendis. Mikilvægt er því að fram komi með skýrum hætti í frumvarpinu eða öðrum lögskýringargögnum að alþjóðleg faggilding í innri endurskoðun eða löggilding í endurskoðun sé mælikvarði á sérþekkingu á sviði innri endurskoðunar.

### 23. Gildistaka (68. gr.)

Í ljósi umfangs vinnunnar sem KPMG telur að eigi eftir að framkvæma vegna innleiðingar þeirra breytinga og nýmæla sem í frumvarpinu felast telur KPMG óraunhæft að miða gildistöku laganna við 1. janúar 2015, a.m.k. hvað varðar reikningsskil og skýrslugerð. Í þessu sambandi er bent á eftirfarandi staðhæfingar sem fram koma í athugasemdum við frumvarpið:

*„Niðurstaða skýrslunnar [Innskot KPMG: AGS, IPSAS in Iceland: Towards Enhanced Fiscal Transparency] er í meginráttum sú að ekki verður vandkvæðum bundið fyrir hið opinbera að takast á við nauðsynlegar breytingar, svo sem varðandi eignfærslu efnislegra eigna og öflun þekkingar á rekstrargrunni. Á tilteknum sviðum þarf þó meira til með tilliti til innleiðingar, svo sem varðandi langtímastefnumótun, verðmat eigna og þekkingu á umræddum stöðlum. Lagt er m.a. til að innleiðingin verði gerð í áföngum, upplýsingakerfin uppfærð þar sem nauðsyn krefur og námskeið haldin til að styrkja fagþekkingu.“*

*„Ætlað er að innleiðing helstu efnisþátta frumvarpsins taki um 2–3 ár en einkum er það aðlögun að kröfum um stefnumörkun í opinberum fjármálum, stefnumótun málefnasviða ráðuneyta og áhrif nýrra reikningsskilastaðla sem hvað mest áhrif hafa.“*

*„Frumvarpið, sem felur m.a. í sér innleiðingu nýrra reikningsskilastaðla, hefur óhjákvæmilega í för með sér nokkrar breytingar á tölvu- og upplýsingakerfum ríkisins. Þessar breytingar stafa m.a. af nýrri framsetningu ríkisfjármála, kröfum um samstæðuuppgjör, eignfærslu efnislegra eigna, langtímastefnumótun og nýjum áherslum við upplýsingagjöf ríkisins. Ætla má að aðlögun og uppfærsla kerfanna taki a.m.k. 2–3 ár.“*

*„Samstæðuuppgjör hefur ekki verið gert hjá ríkissjóði til þessa. Ljóst er að innleiðing þess er umfangsmikið verkefni sem krefst vandaðs undirbúnings og verður aðeins þróað í áföngum yfir lengri tíma. Eðlilegt er að byrja á slíku uppgjöri fyrir A-hluta í fyrsta áfanga, en þó er rétt að huga samtímis að frekari þróun á þessu umfangsmikla verkefni. Gert er ráð fyrir að það muni taka a.m.k. fimm ár að þróa samstæðuuppgjör fyrir ríkisaðila í heild, að teknu tilliti til þeirra fjármuna og mannafla sem til umráða verða.“*

*„Ljóst er að með upptöku fyrrgreindra staðla um reikningsskil og framsetningu ríkisfjármála mun þurfa að endurskoða og uppfæra núverandi fjárhags- og mannauðskerfi ríkisins í nokkrum mæli.“*

*„Eins og áður segir liggur ekki fyrir á þessu stigi kostnaðaráætlun um þá áhrifaþætti frumvarpsins sem hér hefur verið vikið að og eftir er að gera þarfa- og kerfisgreiningu á umfangi nauðsynlegra breytinga á upplýsingavinnslukerfum sem af frumvarpinu kann að leiða.“*

KPMG bendir á mikilvægi þess að innleiðing alþjóðlegra reikningsskilastaðla fyrir opinbera aðila (IPSASs) fyrir A-hluta ríkissjóðs í heild og laga nr. 3/2006 um ársreikninga hjá einstökum ríkisaðilum í A-hluta verði skipulögð og framkvæmd í samræmi við bestu aðferðir sem völ er á í dag (e. best practice), þar sem tekið verði tillit til umfangs verkefnis, tímaramma, kostnaðar, breytinga á kerfum og ferlum, þjálfunar starfsfólks sem og annarra viðeigandi þátta, svo sem rekjanleika breytinga m.a. vegna endurskoðunar af hálfu ríkisendurskoðanda.

Jafnframt er bent á að huga þarf að því hvernig umgjörð utan um áframhaldandi beitingu IPSASs og ársreikningalaga ætti að vera eftir innleiðingu þeirra. Þar má nefna sem dæmi gerð reikningsskilahandbókar, stofnun „*help desks*“ sem svarar fyrirspurnum o.fl. Í þessu sambandi má nýta reynslu annarra þjóða sem nú þegar beita reikningsskilareglum sem byggja á IPSASs/IFRSs við gerð ríkisreikninga.

#### **24. Viðbrögð við tillögum AGS (frumvarpið í heild)**

KPMG bendir á að frumvarpið ber ekki með sér að gerð hafi verið formleg greining á því hver viðbrögð íslenskra yfirvalda eru við einstökum tillögum sem AGS hefur sett fram í skýrslu sinni frá janúar 2012, „*Tillögur um nýja rammalöggjöfum opinber fjármál*“ (e. Iceland. Towards a New Organic Budget Law). Viðauki 1 við skýrslu AGS inniheldur yfirlit yfir allar tillögur AGS.

Í inngangi að athugasemdum við lagafrumvarpið kemur m.a. fram að lagt var fyrir stýrinedfndina sem vann að endurskoðun laga um fjárreiður ríkisins „*að taka m.a. tillit til áðurnefndrar skýrslu sendinefndar AGS*“ en í athugasemdum við frumvarpið kemur ekki skipulega fram hvernig brugðist var við einstökum tillögum AGS við gerð frumvarpsins. KPMG varpar því fram hvort ekki sé æskilegt að fyrir liggi slík greining þar sem ástæður fyrir frávikum frá tillögum AGS, ef einhver, verði jafnframt útskýrðar.

Virðingarfyllt,

KPMG ehf

Jón S. Helgason framkvæmdastjóri