

Nefndarálit

um frumvarp til laga um endurskoðendur og endurskoðun.

Frá meiri hluta efnahags- og viðskiptanefndar.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Hörpu Theodórsdóttur frá atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti, Skúla Eggert Þórðarson, Inga K. Magnússon og Guðrúnu Jenný Jónsdóttur frá Ríkisendurskoðun, Sigurð Arnþórsson og Margréti Pétursdóttur frá Félagi löggiltra endurskoðenda og Unni Gunnarsdóttur, Önnu Mjöll Karlsdóttur og Sigurð Guðmundsson frá Fjármálaeftirlitinu. Nefndinni bárust umsagnir og önnur erindi um málið frá atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti, Einari S. Hálfánarsyni, endurskoðendaráði, Félagi löggiltra endurskoðenda, Fjármálaeftirlitinu, Gunnari Þór Ásgeirssyni, Guðmundi Óla Magnússyni, KPMG ehf. og Ríkisendurskoðun.

Með frumvarpinu er lagt til að ný heildarlög um endurskoðendur taki gildi þar sem innleiðd verði í íslenskan rétt annars vegar tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2014/56/ESB um breytingu á tilskipun 2006/43/EB um lögboðna endurskoðun ársreikninga og samstæðureikningsskila og hins vegar reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) nr. 537/2014 um endurskoðun á einingum tengdum almannahagsmunum, eins og gerðirnar voru teknar upp í EES-samninginn.

Eftirlit með endurskoðendum.

Í VIII. kafla frumvarpsins er fjallað um eftirlit með endurskoðendum og endurskoðunarfyriertækjum og fer Fjármálaeftirlitið með slíkt eftirlit, sbr. m.a. 33. gr. frumvarpsins.

Samkvæmt gildandi lögum um endurskoðendur, nr. 79/2008, hefur sjálfstæð sjórnsýslunefnd, endurskoðendaráð, eftirlit með því að endurskoðendur og endurskoðunarfyriertæki ræki störf sín í samræmi við ákvæði laganna. Á grundvelli laganna skipar ráðherra fimm menn í endurskoðendaráð; tvo samkvæmt tilnefningu Félags löggiltra endurskoðenda, einn samkvæmt tilnefningu Viðskiptaráð Íslands og tvo án tilnefningar og skal annar þeirra vera formaður. Hlutverk og skipan endurskoðendaráðs er í samræmi við tilskipun 2006/43/EB áður en henni var breytt með tilskipun 2014/56/ESB sem ætlunin er að innleiða með frumvarpinu. Með nýju tilskipuninni verður m.a. sú breyting að endurskoðendur með virk réttindi mega ekki lengur vera stjórnendur eftirlitsaðila eða koma að ákvörðunum sem lúta að eftirliti með endurskoðendum og endurskoðendafyriertækjum. Þar sem tveir endurskoðendur sitja í endurskoðendaráði getur það ekki sinnt eftirlitshlutverkinu óbreytt. Hið sama á við um eftirlit með aðilum sem stunda endurskoðun á einingum tengdum almannahagsmunum, sbr. IX. kafla frumvarpsins. Var því valin sú leið að fela Fjármálaeftirlitinu hlutverkið.

Fjármálaeftirlitið hefur komið á framfæri alvarlegum athugasemdum við að stofnuninni verði falið eftirlit með endurskoðendum samkvæmt lögnum. Álag á stofnunina væri nú þegar mjög mikið vegna fyrirhugaðs samruna hennar við Seðlabanka Íslands og vegna innleiðingar á tilskipun 2014/59/ESB (BRRD) og stofnunar sérstaks stjórnvalds, skilavalds, innan Fjármálaeftirlitsins í tengslum við hana. Þá fælust engin samlegðaráhrif í því að stofnunin

tæki að sér eftirlitsverkefni samkvæmt frumvarpinu heldur væri um að ræða grundvallar-breytingu á starfsemi hennar sem stæði fjarri kjarnastarfseminni og hefði í för með sér hættu á hagsmunaaðrekstrum. Meginmarkmið Fjármálaeftirlitsins sneri að heilbrigði fjármálakerfis-ins og fjármálastöðugleika og við það bættust markmið um verðstöðugleika og stjórn pen-ingamála o.fl. eftir sameiningu við Seðlabankann. Eftirlit með endurskoðendum tæki til at-vinnustarfsemi almennt en ekki fjármálakerfisins eingöngu. Því væri ekki séð að markmiðum frumvarpsins um að styrkja opinbert eftirlit með endurskoðendum og færa lögbæru yfirvaldi viðeigandi valdheimildir til að sinna því yrði best náð með því að fela eftirlitið sameinaðri stofnun Fjármálaeftirlitsins og Seðlabankans.

Nefndin leitaði viðbragða ráðuneytisins við athugasemdum Fjármálaeftirlitsins. Í minnis-blaði sem nefndinni barst frá ráðuneytinu koma fram að þeir kostir um fyrirkomulag eftirlits samkvæmt frumvarpinu sem sætt hefðu skoðun væru fjórir. Í fyrsta lagi að eftirlitið yrði hjá Fjármálaeftirlitinu, í öðru lagi að eftirlitið yrði hjá ríkisskattstjóra, í þriðja lagi að eftirlitið yrði hjá sjálfstæðri stjórnarsýslunefnd á borð við endurskoðendaráð og í fjórða lagi að eftirlitið yrði hjá sérstakri stofnun sem sett yrði á laggirnar og hefði með höndum öll verkefni ráðu-neytisins á viðskiptasviði, þ.m.t. eftirlit með endurskoðendum. Í ljósi þeirra aðstæðna sem upp væru komnar væri þriðji kosturinn talinn vænlegastur.

Nefndin leitaði álits Félags löggiltra endurskoðenda og endurskoðendaráðs á þeim kostum sem nefndir voru í minnisblaði ráðuneytisins. Í svari endurskoðendaráðs kom fram að ráðið teldi æskilegast að eftirliti með endurskoðendum væri komið fyrir hjá ríkisstofnun sem hefði fjármagn og burði til að sinna verkefninu með fullnægjandi hætti. Ef ekki væri mögulegt að koma eftirlitinu þannig fyrir nú legði ráðið áherslu á að það yrði ekki látið koma í veg fyrir innleiðingu á tilskipun 2014/56/ESB og reglugerð 537/2014 heldur yrði fundin önnur lausn. Af þeim kostum sem nefndir voru í minnisblaði ráðuneytisins væri raunhæfasta lausnin að fela sjálfstæðri stjórnarsýslunefnd eftirlitið. Endurskoðendaráð benti á að ekki þyrfti að gera mjög veigamiklar breytingar á skipan þess en í ráðinu sætu nú tveir endurskoðendur. Þá legði ráðið áherslu á að tryggja þyrfti eftirlitsaðila nægt fjármagn og starfsfólk til að sinna verk-efnum sínum.

Í svari Félags löggiltra endurskoðenda við fyrirspurn nefndarinnar kom fram að í ljósi þeirrar ákvörðunar að stefna að sameiningu Fjármálaeftirlitsins og Seðlabankans virtist liggja fyrir að eftirlitinu yrði ekki komið fyrir hjá Fjármálaeftirlitinu. Líta þyrfti á niðurstöðu ráðu-neytisins um að vænlegast væri að sjálfstæð stjórnarsýslunefnd færi með eftirlitið sem algera bráðabirgðalausn. Afstaða félagsins væri sú að eftirlitinu væri best komið fyrir hjá sérstakri eftirlitsstofnun, sbr. fjórða kostinn sem nefndur væri í minnisblaði ráðuneytisins. Legði fé-lagið því til að skýrt yrði að eftirlitinu yrði komið fyrir hjá sjálfstæðri stjórnarsýslunefnd til bráðabirgða og að skipaður yrði vinnuhópur á vegum hins opinbera sem vinna skyldi að varanlegri lausn sem fælist í því að eftirlitið yrði hjá sérstakri eftirlitsstofnun. Félagið væri tilbúið til að taka þátt í þeirri vinnu.

Meiri hlutinn hefur skilning á sjónarmiðum Fjármálaeftirlitsins um að óheppilegt sé að fela stofnuninni nýtt og viðamikið hlutverk sem ekki samrýmist öðrum verkefnum sem hún hefur með höndum. Þá telur meiri hlutinn ljóst, að undangengnu því samráði sem hefur verið lýst, að eini raunhæfi kosturinn, sem ekki felur í sér frestun á innleiðingu þeirra gerða sem ætlunin er að innleiða með frumvarpinu, sé að fela endurskoðendaráði eftirlit með endur-skoðendum og endurskoðunarfyrtækjum samkvæmt frumvarpinu sem og eftirlit með endur-skoðun á einingum tengdum almannahagsmunum. Í þessu skyni leggur meiri hlutinn til við-eigandi breytingar á frumvarpinu.

Meiri hlutinn leggur áherslu á að það fyrirkomulag sem hér er lagt til er bráðabirgðaurræði þar til varanlegt úrræði fyrir framkvæmd eftirlits með endurskoðun og endurskoðendum verður sett á laggirnar. Meiri hlutinn tekur undir tillögu Félags löggiltra endurskoðenda um að settur verði á fót vinnuhópur sem leggi drög að slíkri lausn. Við þá vinnu verði tekið mið af fjórða valkostinum sem talinn var upp í minnisblaði ráðuneytisins um mögulega framkvæmd eftirlitsins og sneri að stofnun nýrrar stofnunar sem öll verkefni ráðuneytisins á viðskiptasviði heyrðu undir, þ.m.t. eftirlit með endurskoðendum.

Breytingartillögur vegna eftirlitsþáttar.

Endurskoðendaráð fari með eftirlit.

Að framan er lýst sjónarmiðum og rökum að baki tillögu meiri hlutans um að endurskoðendaráði verði falið eftirlit samkvæmt frumvarpinu í stað Fjármálaeftirlitsins.

Skipan endurskoðendaráðs (34. gr.).

Nauðsynlegt er að mæla fyrir um breytta skipan endurskoðendaráðs í ljósi þeirrar kröfu í tilskipun 2014/56/ESB og reglugerð 537/2014 að endurskoðendur með virk réttindi megi ekki vera stjórnendur eftirlitsaðila eða koma að ákvörðunum sem lúta að eftirliti með endurskoðendum og endurskoðendafyrirtækjum. Leggur meiri hlutinn til að ráðið verði skipað þremur einstaklingum í stað fimm eins og nú er og að formaður þess skuli uppfylla skilyrði til að gegna embætti héraðsdómara. Gert er ráð fyrir að endurskoðendaráð muni í auknum mæli leita sérfræðiþjónustu, m.a. endurskoðenda, en að aðilar sem hana veiti komi ekki að ákvarðanatöku. Meiri hlutinn leggur í þessu skyni til að ný málsgrein bætist við 34. gr. frumvarpsins. Í þessu sambandi minnir meiri hlutinn á nauðsyn þess að endurskoðendaráði verði tryggt nægilegt fjármagn og starfsfólk til að sinna verkefnum sínum samkvæmt frumvarpinu.

Kæruleið vegna ákvarðana endurskoðendaráðs (35. gr.).

Lagt er til að ákvarðanir endurskoðendaráðs um veitingu og niðurfellingu starfsréttinda endurskoðenda og endurskoðunarfyrirtækja verði kærnanlegar til ráðuneytisins. Er um að ræða breytingu frá frumvarpinu þar sem tekið er fram í 38. gr. að ákvarðanir Fjármálaeftirlitsins sæti ekki stjórnáskilgæru. Þar sem þessar ákvarðanir um grundvallarréttindi verða nú í höndum stjórnáskilgæru þykir eðlilegt að þær geti sætt kærnu innan stjórnáskilgæru.

Aðrar breytingartillögur meiri hlutans.

Hlutverk endurskoðenda (4. tölul. 2. gr.).

Til samræmis við ábendingu í umsögn Guðmundar Óla Magnússonar til nefndarinnar og að viðhöfðu samráði við ráðuneytið leggur meiri hlutinn til að skilgreining á hlutverki endurskoðenda verði þrengd til samræmis við lögbundið hlutverk þeirra. Þannig verði, í stað þess að vísa til þekkingar til að gefa álit á reikningsskilum og öðrum fjárhagsupplýsingum, vísað til þekkingar til að gefa álit á ársreikningum og samstæðureikningsskilum. Leggur meiri hlutinn til breytingu á 4. tölul. 2. gr. frumvarpsins að þessu leyti.

Viðbrögð við ólögmati hugtakanotkun (2. mgr. 6. gr.).

Í 2. mgr. 6. gr. frumvarpsins kemur m.a. fram að sé ekki brugðist við athugasemdum eftirlitsaðila um ólögmeta notkun á hugtakinu endurskoðandi eða endurskoðun skuli slíkt brot kært til lögreglu. Í umsögn Fjármálaeftirlitsins er bent á að ástæðulaust sé að skylda eftirlitsstjórnvald til að kæra brot til lögreglu, m.a. þar sem önnur úrræði á borð við stjórnvaldssektir geti átt betur við og skilað þeim árangri sem að er stefnt. Meiri hlutinn telur rétt

að eftirlitsaðili hafi svigrúm til að meta og ákveða hvaða ráðstafanir séu best til þess fallnar til að taka á brotum gegn reglum um notkun hugtaka um endurskoðun og endurskoðendur hverju sinni. Leggur meiri hlutinn til orðalagsbreytingu á ákvæðinu þannig að fram verði tekið að eftirlitsaðili skuli við þessar aðstæður taka brot til viðeigandi meðferðar.

Góð endurskoðunarvenja (1. mgr. 14. gr.).

Í umsögn Félags löggiltra endurskoðenda til nefndarinnar er lagt til að góð endurskoðunarvenja verði skilgreind sérstaklega í 1. mgr. 14. gr. frumvarpsins. Að höfðu samráði við ráðuneytið fellst meiri hlutinn á tillögu félagsins og leggur til að slík skilgreining bætist við ákvæðið.

Breyting á lögum um váttryggingastarfsemi (56. gr.).

Meiri hlutinn leggur til að 4. mgr. 70. gr. laga um váttryggingastarfsemi, nr. 100/2016, falli brott við gildistöku frumvarpsins. Í 56. gr. frumvarpsins, um breytingu á öðrum lögum, kemur fram að 2. mgr. 90. gr. laga um fjármálafyrirtæki, nr. 161/2002, falli brott en það ákvæði varðar starfstíma endurskoðanda eða endurskoðunarfyrirtækis fyrir fjármálafyrirtæki og er sambærilegt 4. mgr. 70. gr. laga um váttryggingastarfsemi. Með frumvarpinu er lagt til að reglugerð (ESB) nr. 537/2014, sem fjallar um endurskoðun á einingum tengdum almanna-hagsmunum, verði lögfest hér á landi og munu ákvæði hennar gilda um starfstíma endurskoðenda eða endurskoðunarfyrirtækja félaga sem falla undir lög um váttryggingastarfsemi, líkt og við á um félög sem falla undir lög um fjármálafyrirtæki, sbr. 46. gr. frumvarpsins.

Aðrar breytingar sem meiri hlutinn leggur til eru tæknilegs eðlis og ekki ætlað að hafa efnisleg áhrif. Að framansögðu virtu leggur meiri hlutinn til að frumvarpið verði **samþykkt** með þeim breytingum sem gerð er tillaga um á sérstöku þingskjali.

Alþingi, 28. maí 2019.

Óli Björn Kárason,
form., frsm.

Brynjar Níelsson.

Bryndís Haraldsdóttir.

Ólafur Þór Gunnarsson.

Silja Dögg Gunnarsdóttir.