

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga,
nr. 46/2016, með síðari breytingum (gildissvið).

Frá forsætisnefnd.

1. gr.

Við 1. mgr. 21. gr. laganna bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Ákvæði 4. gr. laga um endurskoðendur og endurskoðun gilda þó ekki um ríkisendurskoðanda, Ríkisendurskoðun eða starfsmenn embættisins.

2. gr.

Lög þessi öðlast gildi 1. janúar 2020.

Greinargerð.

Frumvarp þetta er flutt af forsætisnefnd og samið í nánu samráði við embætti ríkisendurskoðanda. Frumvarpið felur í sér að skerpt er á því hvenær lög um endurskoðendur og endurskoðun, sem samþykkt voru á síðasta löggjafarþingi, taki til starfsmanna Ríkisendurskoðunar. Með frumvarpinu er eytt óvissu um það hvort skylda endurskoðenda til að framkvæma endurskoðun í endurskoðunarfyrtæki og undir merkjum lögaðila taki til starfsmanna Ríkisendurskoðunar.

Í 43. gr. stjórnarskrárinnar, nr. 33/1944, er kveðið á um að endurskoðun á fjárreiðum ríkisins, stofnana þess og ríkisfyrirtækja skuli fara fram á vegum Alþingis og í umboði þess eftir nánari fyrirmælum í lögum. Samkvæmt lögum nr. 46/2016, um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga, hefur ríkisendurskoðandi umboð Alþingis til að hlutast til um framangreinda endurskoðun og hafa lögin að geyma ítarleg ákvæði um starfsskyldur, hlutverk og starfssvið ríkisendurskoðanda. Í þeim felst m.a. að ríkisendurskoðandi skuli hafa eftirlit með fjárreiðum ríkisins, stofnana þess og ríkisfyrirtækja. Sömuleiðis tekur starfssvið Ríkisendurskoðunar til endurskoðunar ríkisreiknings og ársreikninga ríkisaðila í A-hluta ríkisreiknings, svo og ársreikninga sjóða og ríkisfyrirtækja sem eru rekin á ábyrgð ríkissjóðs og endurskoðun ársreikninga hlutafélaga og annarra félaga þar sem ríkið á helmingshlut eða meira.

Hinn 20. júní 2019 samþykkti Alþingi ný lög um endurskoðendur og endurskoðun, sbr. lög nr. 94/2019. Frumvarpið að lögnum var samið af starfshópi m.a. úr atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu og endurskoðendum. Skv. 55. gr. laganna öðlast þau gildi 1. janúar 2020 og frá sama tíma falla úr gildi lög um endurskoðendur, nr. 79/2008.

Samkvæmt 1. mgr. 4. gr. laga nr. 94/2019 skal endurskoðun fara fram á vegum endurskoðunarfyrtækis sem hefur starfsleyfi og er skráð í endurskoðendaskrá. Þá kemur fram í 2. mgr. 4. gr. að endurskoðendum sé skylt að stofna félag um rekstur endurskoðunarfyrtækis í því formi sem þeir sjálfir kjósa. Samkvæmt skilgreiningu 7. tölul. 2. gr. laganna er endurskoðunarfyrtæki fyrirtæki sem hefur fengið starfsleyfi til endurskoðunarstarfa.

Í nýsamþykktum lögum nr. 94/2019 er sú krafa gerð að endurskoðun fari fram í endurskoðunarfyrirtækjum með starfsleyfi sem séu rekin í sjálfstæðum félögum. Fram hafa komið efasemdaraddir um að Ríkisendurskoðun og þeir endurskoðendur sem starfa hjá embættinu geti endurskoðað ársreikninga hlutafélaga og sameignarfélaga þar sem ríkið á helmingshlut eða meira, sbr. b- og c-lið 1. mgr. 4. gr. laga nr. 46/2016, öðruvísi en í félagi sem Ríkisendurskoðun eða hlutaðeigandi starfsmenn rækju. Frumvarp þetta miðar að því að eyða slíkri óvissu og taka af allan vafa um að ríkisendurskoðandi geti framfylgt lögbundnum skyldum sínum án þess að það sé gert í sérstöku félagi.

Ákvæði laga nr. 46/2016 hafa að geyma sérreglur um hvernig endurskoðun tiltekinna ríkisaðila skuli hagað og hverjir hafa vald til að framkvæma hana. Þeim sérákvæðum verður ekki haggð með setningu almennra laga eins og lög nr. 94/2019 teljast vera en til að taka af allan vafa og til að skýra betur gildissvið laga nr. 94/2019 gagnvart lögum nr. 46/2016 er lagt til að 21. gr. síðarnefndu laganna verði breytt á þann hátt að tekið er fram að þau ákvæði laga nr. 94/2019, um að endurskoðun fari eingöngu fram í endurskoðunarfyrirtæki með starfsleyfi sem tekið er í sjálfstæðu félagi, eigi ekki við um ríkisendurskoðanda, Ríkisendurskoðun eða starfsmenn embættisins.

Í 21. gr. laga nr. 46/2016 er tekið fram að lög um endurskoðendur og endurskoðun taki ekki til ríkisendurskoðanda eða Ríkisendurskoðunar. Fram kemur að ákvæði laganna taki aftur á móti 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“ eins og þar segir. Í athugasemdum við frumvarp það sem varð að lögum nr. 46/2016 kemur fram að ákvæði 21. gr. feli í sér nýmæli og að það geri ráð fyrir að lög um endurskoðendur, nr. 79/2008 (nú lög nr. 94/2019), taki til þeirra starfsmanna Ríkisendurskoðunar „sem annast endurskoðun fyrirtækja og sjóða í helmings- eða meirihlutaeigu ríkisins sem falla undir skilgreiningu á einingum tengdum almannahagsmunum, sbr. 7. tölul. 1. gr. laga um endurskoðendur“ (tekið er fram í athugasemdunum að við endurskoðun slíkra sjóða og fyrirtækja skuli jafnframt farið eftir ákvæðum alþjóðlegra endurskoðunarstaðla (ISA) sem gefnir eru út af alþjóðasamtökum endurskoðenda (IFAC). Af ákvæðinu leiði að lög um endurskoðendur eiga að öðru leyti ekki við um starfsemi Ríkisendurskoðunar. Þá segir svo í athugasemdunum: „Í því sambandi ber enn að árétta að Ríkisendurskoðun verður ekki jafnað til endurskoðunarfélags eða fyrirtækis í skilningi laga um endurskoðun. Ríkisendurskoðandi er sjálfstæður og engum háður í störfum sínum.“

Loks er rétt að benda á að í athugasemdum við frumvarp það sem varð að lögum nr. 46/2016 kom fram að þeir starfsmenn Ríkisendurskoðunar sem hafa löggildingu til þess að sinna endurskoðun falli undir lög um endurskoðendur að því leyti sem lög krefjast þess að endurskoðunin sé unnin af mönnum sem hafi slík réttindi.

Með frumvarpinu er í engu raskað þeirri skyldu endurskoðenda að fagleg störf þeirra falli að lögum nr. 94/2019, þ.e. að fara skuli eftir alþjóðastöðlum um endurskoðun og gæta að fyrirmælum um verklag og faglega starfshætti.

Við samningu frumvarps þess sem varð að lögum nr. 46/2016 var á því byggt að ekki væri líklegt að mikið mundi reyna á ákvæðið í framkvæmd. Annað hefur þó komið á daginn eftir samþykkt laga nr. 94/2019. Hafa komið fram efasemdir um að starfsmönnum Ríkisendurskoðunar sé lengur heimilt að endurskoða aðila í C-hluta fjárlaga, nema í gegnum sérstök endurskoðunarfyrirtæki og hjá sjálfstæðum lögaðila með starfsleyfi. Verði frumvarp þetta að lögum mun öllum vafa um þetta verða eytt og staða ríkisendurskoðanda, Ríkisendurskoðunar og starfsmanna embættisins verður óbreytt.