



Reykjavík 9. október 2018

Hér á eftir fara athugasemdir sem KPMG ehf. vill koma á framfæri vegna draga að frumvarpi til laga um endurskoðendur og endurskoðun sem birt var á samráðsgátt 25. september 2018. Þrátt fyrir þessa umsögn áskilur KPMG sér rétt til að leggja fram frekari athugasemdir eða ábendingar í formi umsagnar um endanlegt lagafrumvarp þegar það hefur verið lagt fyrir Alþingi.

Alvarlegustu athugasemdir okkar snúa að notkun hugtaksins „góð endurskoðunarvenja“, setningu siðareglna endurskoðenda og vöntun á kröfum til gæðakerfa.

Í nógildandi lögum er endurskoðendum gert að rækja störf sín í samræmi við alþjóðlega endurskoðunarstaðla en þar sem þeir hafa ekki verið innleiddir í íslenskan rétt er ákvæði til bráðabirgða sem segir að þar til svo verði þá skuli fara eftir góðri endurskoðunarvenju og tilgreint að með góðri endurskoðunarvenju sé átt við að endurskoðað sé með viðurkenndum aðferðum í samræmi við hina alþjóðlegu endurskoðunarstaðla.

Vissulega hefur orðið lagalegur ágreiningur um hvort þessi ákvæði nógildandi laga standist en óvissan um hvaða reglur gilda um endurskoðun verður enn meiri verði ákvæði frumvarpsins að lögum þar sem hvergi er vísað í alþjóðlega endurskoðunarstaðla í sjálfum lagatextanum. Þessi staða er óásættanleg og beinir KPMG því til ráðuneytisins að fundin verði tryggari lausn á þessu máli.

Í nógildandi lögum er endurskoðendum skylt að hlíta siðareglum sem settar eru af Félagi löggiltra endurskoðenda og staðfestar af ráðherra. Í frumvarpinu hefur skylduaðild að Félagi löggiltra endurskoðenda verið afnumin og engar skyldur hvíla lengur á félaginu. Eftir sem áður er endurskoðendum skylt að hlíta siðareglum endurskoðenda sem ekki eru frekar skilgreindar í frumvarpinu, hvorki hver setur þær eða hvað þær skuli innihalda. Brýnt er að þetta verði betur skilgreint í lögnum og eðlilegast að núverandi siðareglur verði teknar upp sem hluti laganna annað hvort beint eða í gegnum reglugerð enda byggja þær að öllu leyti á siðareglum Alþjóðasambands endurskoðenda sem notaðar eru um mest allan heim.

Í 1. mgr. 17. gr. er sagt að endurskoðunarfyrirtæki og endurskoðendur skuli hafa og vinna samkvæmt formlegu gæðakerfi. Engin skilyrði eru þó sett um hvað slíkt gæðakerfi skal fela í sér. Nauðsynlegt er að slík skilgreining liggi fyrir.

Athugasemdir og ábendingar:

- 1 Í 1. gr. laganna ættu töluliðir að vera 10 en ekki 11 þar sem skilgreining á samstarfsfyrirtækjaneti virðist bæði vera merkt sem töluliður 5 og 6.
- 2 Í 1. tl. 1. gr. mætti bæta við vísun í 4. gr. þegar endurskoðendaskrá er nefnd.
- 3 Í 2. tl. 1. gr. færi betur á því að tala um tilgreindan reikningsskilaramma frekar en settar reikningsskilareglur til samræmis við orðanotkun í 15. gr. laganna. Sama á við annarsstaðar í lögnum þar sem hugtakið settar reikningsskilareglur kemur fram.
- 4 Í 9. tl. 1. gr. færi betur á því að tala um samstæðureikningsskil fremur en samstæðureikninga. Sama á við annarsstaðar í lögnum þar sem hugtakið samstæðureikningar kemur fram.
- 5 Í 11. tl. 1. gr. færi betur á því að tala um faglega efahyggju sem þýðingu á enska hugtakinu professional scepticism fremur en faglega gagnrýni í samræmi almenna notkun hugtaksins. Sama á við annarsstaðar í lögnum þar sem hugtakið fagleg gagnrýni kemur fram.
- 6 Í 2. tl. 1. mgr. 2. gr. laganna segir að til að öðlast löggildingu þurfi viðkomandi að *vera lögráða og hafa aldrei orðið að sæta því að bú hans sé tekið til gjaldþrotaskipta*. Í núverandi lögum er samsvarandi ákvæði mun mildara en þar segir að viðkomandi þurfi að *vera lögráða og hafa haft forræði á búi sínu síðastliðin þrjú ár*. Í greinargerð með frumvarpinu segir um þessa breytingu að *farið hafi verið yfir orðalag nógildandi laga sem talið var of takmarkað miðað við innihald hugtaksins „good repute“ og það orðalag sem notað er til að skýra þetta hugtak á hinum Norðurlöndunum. Í samræmi við það hafa verið gerðar breytingar á öðrum og þriðja tölulið fyrstu málsgreinar nógildandi laga*. Hér er um grundvallarbreytingu að ræða við skilgreiningu á hugtakinu „good repute“ þar sem þeir sem einhvern tíma hafa orðið gjaldþrota eru varanlega útilokaðir frá því að geta öðlast löggildingu til endurskoðunarstarfa. Þetta virðist harkalegt ekki síst í ljósi þess að þeir sem hafa brotið á annan hátt alvarlega af sér eru ekki útilokaðir frá endurskoðunarstörfum hafi þeir fengið uppreist æru sinnar.
- 7 Æskilegt væri að sett yrði reglugerð um þær kröfur sem gera á til starfsþjálfunar í 7. tl. 2. gr. eins og gert er í 6. gr. vegna prófa.
- 8 Í 3. mgr. 3. gr. segir að *meiri hluti atkvæðisréttar í endurskoðunarfyrirtæki skuli vera hjá endurskoðendum eða endurskoðunarfyrirtækjum*. Vakin er athygli á að ef endurskoðendur hafa með sér eignarhaldsfélag sem aftur á endurskoðunarfyrirtækið þá þarf eignarhaldsfélagið að uppfylla skilyrði um að teljast sjálft endurskoðunarfyrirtæki. Ekki er ljóst af greinargerð með frumvarpinu hvort þetta hafi verið ætlunin.
- 9 Í 7. gr. segir að *Fjármálaeftirlitið setji reglur um lágmarksfjárhæð starfsábyrgðatrygginga*. Vakin er athygli á að samkvæmt frumvarpinu er einungis einn aðili sem tekur slíka ákvörðun en í nógildandi lögum er ráðherra ætlað að ákveða lágmarksfjárhæðina að fengnum tillögum endurskoðendaráðs. Hér er því verið að veita einum aðila ákvörðunarvald sem tveir aðilar þurftu áður að fjalla um.
- 10 Fyrirsögn 11. gr. felur í sér orðin *ótímabundin niðurfelling*. Hvergi er fjallað um tímabundna niðurfellingu í lögnum svo þetta orðalag er misvísandi.
- 11 Í 1. mgr. 13. gr. kemur fram að *endurskoðendur skuli rækja störf sín í samræmi við siðareglur endurskoðenda*. Hvergi kemur fram hvaða siðareglur um er að ræða eða hver skuli setja þær. Í

núgildandi lögum hvílir sú skylda á Félagi löggiltra endurskoðenda og til eru siðareglur sem það hefur sett og hafa hlotið staðfestingu ráðherra samkvæmt núgildandi lögum. Ekki verður séð á frumvarpinu að þær reglur hafi lagagildi áfram enda hvíla engar skyldur lengur á Félagi löggiltra endurskoðanda varðandi setningu eða viðhald siðareglna.

- 12 Í 2. mgr. 13. gr. er *góð endurskoðunarvenja* skilgreind. Eðlilegra væri að slík skilgreining kæmi fram í 1. gr.
- 13 Hingað til hefur ríkt ákveðin réttaróvissa varðandi gildi Alþjóðlegra endurskoðunarstaðla á Íslandi. Engar tilvísanir eru lengur til þeirra í frumvarpinu. Í greinargerð með frumvarpinu segir að staðlarnir séu og hafi frá upphafi verið hluti af góðri endurskoðunarvenju. Þeir hafa þó ekki öðlast lagagildi á Íslandi og hafa ekki verið teknir upp í Evrópurétt. Ekki er heldur til að dreifa neinum íslenskum stöðlum um endurskoðun og framkvæmd hennar. Enn ríkir því mikil réttaróvissa um hvaða skyldur hvíla í raun á íslenskum endurskoðendum. Þetta kemur ekki hvað síst illa við þá sem nota endurskoðuð reikningsskil þar sem ekki er vísað til annarra viðmiða en góðrar endurskoðunarvenju.
- 14 Í 3. mgr. 13. gr. er talað um *stjórnunarmat*. Þessi orðanotkun er ekki lýsandi fyrir það sem átt er við og hugtakið er ekki notað í endurskoðun og lagt til að í hennar stað verði notað *mat stjórnenda*.
- 15 Í 4. mgr. 13. gr. segir að endurskoðandi sé *opinber sýslunarmaður*. Þetta hugtak er hvergi skilgreint í lögnum og ekki vísað til skilgreiningar annarra laga. Lagt til að hugtakið verði skilgreint í lögnum eða vísað í skilgreiningu í öðrum lögum.
- 16 Í 15. gr. er fjallað um áritun endurskoðenda og innihald hennar. Áskilnaður greinarinnar um innihald er mun umfangsminna en alþjóðlegri endurskoðunarstaðlar (ISA 700-705) kveða á um. Sem dæmi má nefna að ekki er skylda að fjalla um ábyrgð stjórnenda, ekki að lýsa yfir óhæði endurskoðandans og ekki að lýsa því yfir að endurskoðandinn telji að hann hafi aflað nægilegra og viðeigandi gagna til að byggja álit sitt á. Æskilegt væri að fullt samræmi yrði á milli þessarar greinar og ákvæða alþjóðlegu endurskoðunarstaðlanna.
- 17 Í b. lið 3. tl. 2. mgr. 15. gr. kemur fram að staðfesta eigi hvort ársreikningur uppfylli lögbundnar kröfur. Við viljum benda á að a liður sama tl. felur þessa yfirlýsingu í sér og því er lið b. ofaukið. Kröfur alþjóðlegra endurskoðunarstaðla taka einungis til a liðar en ekki b liðar.
- 18 Í lokamálgrein 15. gr. segir að endurskoðandi skuli staðfesta samræmi á skýrslu stjórnar og ársreiknings. Samkvæmt ársreikningalögum ber endurskoðanda að staðfesta að skýrsla stjórnar innihaldi það sem skylt er samkvæmt ársreikningalögum og í alþjólegum endurskoðunarstöðlum er endurskoðanda skylt að kanna hvort misræmi sé á milli ársreiknings og ársskýrslu sem hið endurskoðaða fyrirtæki kann að gefa út. Ekki er alveg ljóst hvort lokamálgreinin sé tilvísun í annað þessara atriða.
- 19 Æskilegt væri að bætt yrði við orðunum „að mati endurskoðanda“ á eftir „...svik eða villu“ í 2. ml. 2. mgr. 16. gr. Í 7. mgr. 16. gr. segir að við endurskoðun samstæðu skuli vinnuskjöl annarra endurskoðenda sem koma að endurskoðun eininga innan samstæðunnar skjalfest. Óljóst er hvað átt er við með orðinu skjalfest þ.e. hvort skylt sé að varðveita vinnugögn annarra endurskoðenda í heild sinni í endurskoðunargögnum samstæðunnar.
- 20 Í 1. mgr. 17. gr. er sagt að endurskoðunarfyrirtæki og endurskoðendur skuli hafa og vinna samkvæmt formlegu gæðakerfi. Engin skilyrði eru þó sett um hvað slíkt gæðakerfi skal fela í sér. Það er mjög óheppilegt.

- 21 Í 2. mgr. 21. gr. segir að *ef endurskoðanda samstæðu er ekki unnt að leggja mat á endurskoðunarvinnu sem endurskoðandi eða endurskoðunarfyrtæki einstakrar einingar innan samstæðunnar innir af hendi skuli hann grípa til viðeigandi ráðstafana og upplýsa Fjármálaeftirlitið*. Þetta er mjög óvenjulegt ákvæði þar sem að í slíkum tilfellum ber endurskoðanda að meta mikilvægi viðkomandi dótturfélags í samstæðunni í heild, skoða hvort aðrar endurskoðunaraðgerðir nægi og árita svo eftir því sem við á með fyrirvaralausum álitum, með fyrirvara eða synja álitum. Tilkynning til Fjármálaeftirlitsins virðist því skjóta skökku við enda ekki áskilnaður um slíkar tilkynningar í öðrum tilfellum þar sem vikið kann að vera frá fyrirvaralausri áritun. Bent skal á að eðlilegra væri að tala um mikilvægar einingar fremur en einstakar einingar. Þá er óljóst hvað átt er við með lögboðinni endurskoðunarvinnu í dótturfélaginu í 2. ml. 2. mgr.
- 22 Í 2. ml. 3. mgr. 21. gr. segir að *skráning endurskoðanda eða endurskoðunarfyrtækis samstæðunnar skuli vera þannig að viðkomandi lögbæru yfirvaldi sé kleift að yfirfara vinnu endurskoðandans*. Ekki er ljóst hvað átt er við með þessu og hvort hér sé verið að gera viðbótarkröfur við þær kröfur sem fram koma í 16. gr.
- 23 Ekki er ljóst hvort skyldur endurskoðenda skv. 7. mgr. (lokamálsgrein) 21. gr. nægja til að uppfylla ákvæði 4. mgr. sömu greinar þ.e. hvort það nægi ekki aðeins til að uppfylla skyldur um endurskoðun heldur einnig til að uppfylla skyldur um aðgang eftirlitsaðila að fara að ákvæðum 7. mgr.
- 24 Ekki er alveg ljóst hvort 21. gr. innihaldi sex eða sjö málsgreinar þ.e. hvort 2. mgr. skiptist í tvennt eða hvort um tvær aðskildar málsgreinar er að ræða.
- 25 Almennt er orðalag og innihald 23. gr. talsvert frábrugðið því sem fram kemur í siðareglum Félags löggiltra endurskoðenda. Nauðsynlegt er að fullt samræmi sé þar á milli og á athugasemd okkar í raun við allan kafla V um óhæði endurskoðenda.
- 26 Í 33. gr. er fjallað um hæfi gæðaeftirlitsmanna. Æskilegt væri að þar kæmi fram heimild endurskoðanda eða endurskoðunarfyrtækis til að mótmæla skipun tiltekins gæðaeftirlitsmanns telji þeir sem eftirlitinu sæta ástæðu til að ætla að um hagsmunaárekstrar milli þeirra og gæðaeftirlitsmannsins sé að ræða en ákvæðið gerir ráð fyrir að það sé eingöngu gæðaeftirlitsmaðurinn sjálfur leggi mat á slíka hagsmunaárekstra.
- 27 34. gr. og fyrsta málsgrein 35. gr. eru nær samhljóða.
- 28 Í 36. gr. kemur fram að Fjármálaeftirlitið hafi eftirlit með endurskoðendum og endurskoðunarfyrtækjum. Í ljósi þess að Fjármálaeftirlitið sinnir jafnframt eftirliti með aðilum sem endurskoðaðir eru af endurskoðendum og endurskoðunarfyrtækjum sem Fjármálaeftirlitið hefur eftirlit með væri æskilegt að í lögnum væru ákvæði sem tryggðu aðskilnað þessara tveggja starfsþátta hjá Fjármálaeftirlitinu .
- 29 Í 36. gr. kemur fram að Fjármálaeftirlitið *skuli bera ábyrgð á eftirfylgni með m.a. innleiðingu góðrar endurskoðunarvenju og siðareglum endurskoðenda*. Eins og bent hefur verið á hér á undan virðist enginn hafa það hlutverk að setja endurskoðendum siðareglur og því ekki auðséð hvernig Fjármálaeftirlitið geti borið ábyrgð á eftirfylgni með innleiðingu þeirra.
- 30 Í 2. mgr. 38. gr. segir að hver sá sem telur á sér brotið af hálfu endurskoðanda eða endurskoðunarfyrtækis geti skotið málinu til Fjármálaeftirlitsins til rökstuddra ákvörðunar. Í 3. mgr. segir að Fjármálaeftirlitið taki ákvörðun um kæru- og ágreiningsefni sem lúti að störfum endurskoðenda. Æskilegt væri að skýrara samhengi væri á milli 2. og 3. mgr. í orðalagi þar sem í 2.

mgr. er talað um að skjóta máli til Fjármálaeftirlits en í 3. mgr. er talað um kæru- og ágreiningsefni en væri e.t.v. réttara að tala eingöngu um ágreiningsefni.

- 31 Samkvæmt 1. mgr. 39. gr. sæta ákvarðanir Fjármálaeftirlitsins ekki stjórnslukæru. Þetta er afturför frá fyrri lögum þar sem áður var það endurskoðunarráð sem hafði eftirlit og rannsakaði möguleg brot endurskoðenda á lögunum en ráðherra hafði úrskurðarvald um veitingu löggildingar og brottfall hennar. Réttarfarsleg staða endurskoðenda versnar því með þessari breytingu. Æskilegt væri að ráðherra hefði áfram úrskurðarvald við veitingu réttinda og sviptingu þeirra. Í því sambandi má benda á að í lögum um lögmenn getur úrskurðarnefnd lagt til að lögmaður sé sviptur réttindum en úrskurðarvaldið er í höndum sýslumanns. .
- 32 Samkvæmt 3. mgr. 39. gr. skal Fjármálaeftirlitið birta árlega niðurstöður gæðaeftirlits hjá endurskoðendum og endurskoðunarfyrtækjum. Ekki er ljóst hvað það felur í sér, hversu nákvæmar slíkar upplýsingar eru, hvort birta eigi nöfn og niðurstöðu allra sem sæta gæðaeftirliti og fleira. Í greinargerð segir að ákvæðið sé sambærilegt 5. mgr. 22. gr. núgildandi laga en þar er sagt að árlega skuli birta upplýsingar um heildarniðurstöðu gæðaeftirlitsins og virðist því allnokkur munur á þessum ákvæðum.
- 33 Í 40. gr. er fjallað um eftirlitsgjald endurskoðenda og endurskoðunarfyrtækja. Þar segir að sérhver endurskoðandi skuli greiða í ríkissjóð árlegt gjald. Þar sem endurskoðendum ber nú undantekningalaust að starfa hjá endurskoðunarfyrtæki sbr. 1. mgr. 3. gr. væri eðlilegra að leggja slíkt gjald á endurskoðunarfyrtæki í samræmi við þann fjölda endurskoðenda sem hjá þeim starfa.
- 34 Með ákvæðum 40. gr. frumvarpsins eru gerðar breytingar á því hvernig innheimtu eftirlitsgjalda er háttað frá núverandi lögum. Í 6. kafla greinargerðar með frumvarpinu er ekki lagt mat áhrif hins nýja gjalds á heildar kostnað endurskoðenda og endurskoðunarfélaga af breytingunni. Eðlilegt væri að slíkt mat kæmi fram í greinargerðinni.
- 35 Í 46. gr. er fjallað um starfstíma endurskoðenda eininga tengdum almannahagsmunum. Engar innleiðingarreglur fylgja ákvæðinu en í reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) nr. 537/2014 eru ákvæði um hvernig nýju starfstímareglurnar skuli innleiddar. Nauðsynlegt og eðlilegt er að slíkt verði einnig gert í íslensku lögunum þar sem ekki er skýrt út frá ákvæðum reglugerðarinnar við hvaða tímamörk skuli miða þegar birting og innleiðing hjá einstöku EES ríki er mun seinna en birting og innleiðing reglugerðarinnar hjá Evrópusambandinu sjálfu.
- 36 Í 2. mgr. 48. gr. eru ákvæði um að ef brot á lögunum er ekki stórfellt skuli áminna viðkomandi endurskoðanda eða endurskoðunarfyrtæki. Æskilegt væri að í málsgreininni kæmu fram orðin „þrátt fyrir ákvæði 51. gr.“
- 37 Í 2. mgr. 48. gr. er tilvísun í 48. gr. sem væntanlega á að vera tilvísun í 49. gr.