

Skýrsla

nefndar um málefni endurskoðenda

Janúar 2011

Efnisyfirlit

1.	Inngangur	3
1.1.	Tilgangur og skipan nefndarinnar	3
1.2.	Starf nefndarinnar	3
2.	Helstu niðurstöður	5
3.	Hlutverk endurskoðenda	7
4.	Helstu viðfangsefni sem koma þurfa til endurmats í starfsumhverfi og starfsháttum endurskoðenda..	10
4.1.	Opinberir aðilar	10
4.1.1.	Stjórnýsla og opinbert eftirlit með endurskoðendum og endurskoðunarfyrtækjum	10
4.1.2.	Endurskoðunarstaðlar	15
4.1.3.	Um tilkynningarskyldu og upplýsingagjöf endurskoðenda til opinberra aðila	18
4.1.4.	Almennt um aðkomu FLE að framkvæmd laga um endurskoðendur	20
4.1.5.	Hlutverk og skipan endurskoðunarnefnda hjá fyrirtækjum	21
4.1.6.	Starfsumhverfi innri endurskoðunar	24
4.1.7.	Áritun endurskoðenda og endurskoðun reikningsskila minni fyrirtækja	27
4.1.8.	Opinber skipan endurskoðenda við fyrirtæki sem sinna almannahagsmunum	30
4.2.	Endurskoðendur	31
4.2.1.	Óhæði endurskoðenda	31
4.2.2.	Kvaðir til endurskoðenda um gerð endurskoðunarskýrsla til þess sem endurskoðaður er	33
4.2.3.	Vottun endurskoðenda á innra eftirliti	35
4.2.4.	Menntun og endurmenntun	36
4.2.5.	Skipulag og fjármögnun fyrirtækja endurskoðenda	37
4.2.6.	Áhætta samfara samþjöppun og samkeppni endurskoðunarfyrtækja á markaði	40
5.	Sérstök mál	42
5.1.	Skylduaðild að Félagi löggiltra endurskoðenda	42
6.	Viðbrögð í kjölfar fjármálakreppunnar og hruns bankakerfisins er snúa að endurskoðendum	43
6.1.	Skýrsla ráðgjafanefndar fjármálaráðuneytis Bandaríkjanna um endurskoðunarstéttina:	44
6.2.	Evrópusambandið	47
6.3.	Breska Fjármálaeftirlitið	50
6.4.	Rannsóknarnefnd Alþingis	54
6.5.	Alþingi skýrsla þingmannanefndar	59
6.6.	Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands, viðskiptafræðideild	60

1. Inngangur

1.1. Tilgangur og skipan nefndarinnar

Þann 31. ágúst 2010 skipaði efnahags- og viðskiptaráðherra nefnd um málefni endurskoðenda.

Nefndin var þannig skipuð:

Sigurður Þórðarson, fyrrverandi ríkisendurskoðandi, formaður

Bjarnveig Eiríksdóttir, formaður endurskoðendaráðs, tilnefnd af endurskoðendaráði

Einar Guðbjartsson, dósent við Háskóla Íslands

Lárus Finnbogason, endurskoðandi, tilnefndur af Félagi löggiltra endurskoðenda

Starfsmaður nefndarinnar var Sigurbjörg S. Guðmundsdóttir, lögfræðingur í efnahags- og viðskiptaráðuneyti. Þá starfaði Helga Óskarsdóttir skrifstofustjóri í efnahags- og viðskiptaráðuneytinu með nefndinni.

Í skipunarbréfi nefndarinnar kemur fram að nefndinni sé ætlað að fara heildstætt yfir lög og reglur sem gilda um endurskoðendur. Nefndinni var falið að kynna sér lagaumhverfi endurskoðenda í helstu nágrannaríkjum, umræðu á Evrópuvettvangi og líklega þróun framundan. Þá var áréttað að í starfi sínu skyldi nefndin hafa til hliðsjónar þau atriði sem betur hefðu mátt fara í aðdraganda hruns viðskiptabankanna og koma m.a. fram í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis varðandi atriði sem lúta að endurskoðendum. Þá var nefndinni sérstaklega falið að skoða skylduaðild endurskoðenda að Félagi löggiltra endurskoðenda.

Var nefndinni ætlað að skila álitum til efnahags- og viðskiptaráðherra fyrir 15. desember 2010.

1.2. Starf nefndarinnar

Eins og fyrr greinir var nefndinni ætlað að skila álitum til efnahags- og viðskiptaráðherra fyrir 15. desember 2010. Vinna nefndarinnar fólst einkum í öflun upplýsinga, úrvinnslu gagna og skýrslugerð. Nefndin setti sér tímaramma varðandi fyrrgreind atriði en gert var ráð fyrir að öflun upplýsinga á tímabilinu 15. september til 10. október. Gert var ráð fyrir úrvinnslu gagna á tímabilinu 11. október til 14. nóvember og skýrslugerð frá 15. nóvember til 14. desember.

Aflað var skriflegra upplýsinga frá innlendum og erlendum aðilum, en auk þess kallaði nefndin nokkra aðila á fund sinn til frekari upplýsingaöflunar.

Nefndin hélt tvo fundi þann 12. október 2010 með hagsmunaaðilum. Á fyrri fundinn voru boðaðir fulltrúar Fjármálaeftirlitsins, Seðlabanka Íslands, ríkisskattstjóra og skattransóknarstjóra. Á seinni fundinn voru boðaðir fulltrúar Háskóla Íslands og Háskólans í Reykjavík.

Tveir fundur voru haldnir með hagsmunaaðilum 26. október 2010. Á fyrri fundinn voru boðaðir fulltrúar Félags löggiltra endurskoðenda og endurskoðendafyrirtækja. Á seinni fundinn voru boðaðir fulltrúar Samtaka atvinnulífsins og Félags fjárfesta.

Þann 9. nóvember 2010 boðaði nefndin til sín fulltrúa frá Samtökum fjármálafyrirtækja og Landssamtökum lífeyrissjóða.

Þann 7. desember 2010 boðaði nefndin til sín Jón H. B. Snorrason, aðstoðarlögreglustjóra og saksóknara hjá lögreglunni á höfuðborgarsvæðinu.

Eins og að framan greinir var í verkefnaáætlun nefndarinnar gert ráð fyrir að öflun upplýsinga og úrvinnslu gagna yrði lokið 14. nóvember. Vegna umfangs verkefnisins reyndist sá tími sem ætlaður var til upplýsingaöflunar ekki nægilegur. Nefndin ritaði efnahags- og viðskiptaráðuneytinu bréf og óskaði eftir fresti til skila á skýrslu til ráðherra. Ráðuneytið samþykkti að veita frest til loka janúarmánaðar.

2. Helstu niðurstöður

Hlutverk endurskoðenda er að efla trúverðugleika og traust milli hagsmunaaðila og samfélagsins um að þær upplýsingar sem þeir árita séu áreiðanlegar. Ljóst er að í kjölfar hinnar alþjóðlegu fjármálakreppu og bankahrunsins hérlendis hefur traust á endurskoðendum og trúverðugleika þeirra beðið hnekki.

Þær upplýsingar sem nefndin hefur aflað sér bæði austan- og vestanhafs sýna að af hálfu opinberra aðila hefur farið fram ítarleg umræða um nauðsyn þess að endurvekja traust almennings á fjármálamarkaði í heild sinni. Samhliða því hefur farið fram umræða um nauðsyn þess að efla traust á störfum endurskoðenda. Umfjöllun hérlendis um störf endurskoðenda í kjölfar bankahrunsins hefur nánast eingöngu verið takmörkuð við þær ályktanir og niðurstöður sem koma fram í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis, skýrslu þingmannanefndar Alþingis og skýrslu Félagsvísindastofnunar Háskóla Íslands.

Umfjöllun opinberra aðila erlendis og rannsóknarnefndar Alþingis hefur einkum lotið að því að hið opinbera eftirlit tryggi enn frekar að endurskoðendur starfi í samræmi við lög og starfsreglur sem um þá gilda og þeir hafa sett sér. Samhliða þessu hefur einkum verið rætt um að efla eftirlit opinberra aðila með störfum endurskoðenda, bæta löggjöf og auka upplýsingamiðlun milli aðila. Þá hafa opinberar eftirlitsstofnanir íhugað með hvaða hætti þær geti nýtt sér störf og þekkingu endurskoðenda til að bæta eftirlitsstörf sín með einingum tengdum almannahagsmunum. Í því sambandi þarf að hafa í huga til hvaða þátta sú upplýsingamiðlun eigi að ná til og þá haft í huga mikilvægi óhæði endurskoðenda og nauðsyn þess að skaða ekki verksamband þeirra við fyrirtækin.

Umræða erlendis um nauðsyn þess að auka tiltrú á störfum endurskoðenda í kjölfar fjármálakreppunnar er ekki lokið og bendir nefndin á ráðstefnu Evrópusambandsins um reikningsskil og endurskoðun í febrúarmánuði. Á ráðstefnunni verður m.a. fjallað um grænbók Evrópusambandsins um endurskoðun sem birt var í október 2010.

Nefndin leggur til að lög um endurskoðendur verði tekin til athugunar nú m.a. er varðar þær ábendingar sem koma fram af hálfu hennar í skýrslu þessari og eru þær helstar:

- **Að gerð verði breyting á fyrirkomulagi stjórnýslu og eftirliti með endurskoðendum, það gert hnitmiðaðra og aðkoma efnahags- og viðskiptaráðuneytis verði styrkt.**
- **Að stofnað verði fagráð sem verði efnahags- og viðskiptaráðuneyti til ráðuneytis um þróun og nýjungar á sviði endurskoðunar.**
- **Að stjórnvöld taki til skoðunar hvort ekki sé rétt að sameina verkefni hjá hinu opinbera varðandi umsjón með skráningu og öflun upplýsinga sem tengjast**

fyrirtækjum í landinu og eru á verkefnasviði efnahags- og viðskiptaráðuneytis. Þar má nefna fyrirtækjaskrá, ársreikningaskrá og skráningu sem tengist endurskoðun.

- Að verkefni sem Félagi löggiltra endurskoðenda eru falin með lögum verði færð til opinberra aðila en aðkoma endurskoðenda að málefnum sem þá varða verði með þátttöku þeirra í ráðum og nefndum á vegum hins opinbera.
- Að ef tilmæli nefndarinnar um að verkefni sem Félagi löggiltra endurskoðenda eru falin með lögum verði færð til opinberra aðila verði skylduaðild að félaginu afnumin.
- Að efnahags- og viðskiptaráðuneytið kanni hvort innleiðing alþjóðlegra endurskoðunarstaðla sé fullnægjandi.
- Að lögbundin verði skýrslugerð endurskoðenda í kjölfar endurskoðunar ársreiknings fyrirtækja og eininga tengdum almannahagsmunum.
- Að kveðið verði á í lögum um auknar skyldur endurskoðenda vegna mats og skýrslugjafar vegna innri eftirlitskerfa eininga tengdum almannahagsmunum.
- Að lögfest verði skipan innri endurskoðunar hjá einingum tengdum almannahagsmunum og lágmarksverkefni þeirra.
- Að í lögum verði kveðið á um skipan aðila í endurskoðunarnefndir.
- Að ákvæði í ýmsum sérlögum sem kveða á um endurskoðun og endurskoðendur verið sett í heildarlöggjöf um endurskoðun.
- Að efnahags- og viðskiptaráðuneytið fylgist náið með þróun málefna sem varða endurskoðendur og störf þeirra og sjái til þess að löggjöf um þau verði með sambærilegum hætti og í nágrannaríkjum okkar.

3. Hlutverk endurskoðenda

Meginmarkmið með endurskoðun ársreikninga og setningu laga um endurskoðendur er að tryggja áreiðanleika ársreikninga, efla traust milli þeirra sem leggja fram ársreikning og lesenda þeirra. Hluthafar, kröfuhafar og viðskiptavinir félaga hafa ríka hagsmuni af því að ársreikningar sem áritaðir eru af endurskoðendum séu trúverðugir og réttir. Hinu opinbera er mikilvægt að geta treyst að upplýsingar séu réttar við að gæta almannahagsmuna.

Í lögum nr. 3/2006 um ársreikninga er fjallað um hlutverk endurskoðenda. Í 1. mgr. 102. gr. laganna er kveðið á um að meginhlutverk endurskoðunar sé að endurskoða ársreikning fyrirtækis í samræmi við góða endurskoðunarvenju og í því sambandi kanna bókhaldsgögn félagsins og aðra þætti er varða rekstur þess og stöðu. Þá er í 2. mgr. 102. gr. kveðið á um skyldu til endurskoðunar samstæðureiknings í móðurfélögum. Í 1. mgr. 103. gr. sömu laga er kveðið á um skyldu stjórnar félags og framkvæmdastjóra til að koma á framfæri þeim upplýsingum og gögnum sem þeir telja hafa þýðingu vegna endurskoðunarinnar. Stjórnendur dótturfélags hafa sömu skyldum að gegna við endurskoðun móðurfélags.

Í lögum nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki er sérstakur kafli er varðar hlutverk endurskoðenda. Í 90. gr. laganna eins og henni var breytt með lögum nr. 75/2010 segir að ársreikningur fjármálafyrirtækis skuli endurskoðaður af endurskoðanda eða endurskoðunarfélagi sem kjósa skal á aðalfundi fjármálafyrirtækis til fimm ára. Samkvæmt 1. mgr. 93. gr. laganna skal Fjármálaeftirlitið, í samráði við Félag löggiltra endurskoðenda og aðra hlutaðeigandi aðila á hverjum tíma, sjá til þess að fyrir liggi skilgreining á góðri endurskoðunarvenju við endurskoðun hjá fjármálafyrirtækjum, jafnframt skal Fjármálaeftirlitið setja reglur um endurskoðun fjármálafyrirtækja. Þá segir í 2. mgr. 93. gr. laga nr. 161/2002 að um endurskoðun fjármálafyrirtækja fari að öðru leyti en fram kemur í lögnum eftir ákvæðum IX. kafla laga nr. 3/2006 um ársreikninga.

Félag löggiltra endurskoðenda setti fram viðhorf sín um umhverfi, hlutverk og ábyrgð þeirra í sérstöku riti í janúar 2011. Þar segir m.a.:

„Í lögum um endurskoðendur er endurskoðun skilgreind á eftirfarandi hátt:

Óháð og kerfisbundin öflun gagna og mat á þeim í þeim tilgangi að láta í ljós rökstutt og faglegt álit endurskoðanda um áreiðanleika þeirra og framsetningu í samræmi við lög, settar reikningsskilareglur eða önnur skilyrði sem fram koma í álitsgerðinni.

Endurskoðun er háð því að unnt sé að staðfesta þær upplýsingar sem verið er að endurskoða en forsenda þess er að upplýsingar séu skipulega skráðar. Endurskoðun beinist að upplýsingum um liðna atburði en byggir einnig á mati á fyrirliggjandi upplýsingum á tilteknum tíma en endanleg niðurstaða matskenndra liða getur orðið önnur en áætlað er.“¹

¹ Endurskoðandinn, Umhverfi, hlutverk, ábyrgð, Félag löggiltra endurskoðenda, janúar 2011, bls. 17

„Óhæði er einn af hornsteinum endurskoðunarstarfsins. Sérstök ákvæði um persónulegt og fjárhagslegt óhæði endurskoðenda er að finna í lögum um endurskoðendur og siðareglum stéttarinnar enda má ekki leika vafi á því að álit þeirra á reikningsskilum sé hlutlaust. Siðareglur Félags löggiltra endurskoðenda eru í raun hluti af lögum um endurskoðendur en samkvæmt þeim skulu allir íslenskir endurskoðendur hlíta ákvæðum siðareglanna.“²

„Markmið endurskoðunar er að gera endurskoðendum kleift að gefa álit á reikningsskilum, svo að lesendur ársreikninga geti betur treyst þeim upplýsingum sem þar koma fram. Þar er á ábyrgð stjórnenda að semja reikningsskilin og tryggja að innihald þeirra og framsetning sé í samræmi við lög og viðeigandi reikningsskilaaðferðir.“³

„Endurskoðun felur í sér öflun nægilegra og viðeigandi gagna og upplýsinga til að gera endurskoðendum kleift að gefa álit á ársreikningi. Þó svo að endurskoðunaraðferðir séu í aðalatriðum staðlaðar, þarf endurskoðandinn að laga vinnu sína að aðstæðum hjá hverju fyrirtæki um sig.“⁴

„Endurskoðun lýkur með undirritun stjórnenda á staðfestingarbréfi og áritun endurskoðanda á ársreikning fyrirtækis og skýrslu til stjórnar um niðurstöður endurskoðunarinnar. Með staðfestingarbréfi staðfesta stjórnendur m.a. að þeir hafi gefið endurskoðandanum allar upplýsingar sem máli skipta fyrir reikningsskilin.“⁵

„Þegar talin er þörf á að setja fyrirvara í áritun skulu ástæður þess koma skýrt fram í árituninni og gerð grein fyrir mögulegum áhrifum á ársreikninginn ef hægt er.“⁶

„Hlutverk og ábyrgð endurskoðenda ákvarðast í lögum og alþjóðlegum endurskoðunarstöðlum (ISA). Hlutverk endurskoðenda er að staðfesta upplýsingar sem birtast í ársreikningum og felst ábyrgð þeirra í því áliti sem þeir láta í ljós á ársreikningnum á grundvelli endurskoðunarinnar.“⁷

Í skýrslu fjármálaráðuneytis Bandaríkjanna um stöðu og framtíðarhorfur endurskoðunarstéttarinnar þar í landi segir að öflug og lifandi endurskoðendastétt sé einn af hornsteinunum og afar mikilvæg fyrir bandarískan fjármagnsmarkað en meira en 100 milljónir manna hafa treyst honum fyrir sparnaði sínum og ellilífeyri.

² Endurskoðandinn, Umhverfi, hlutverk, ábyrgð, bls. 12

³ Endurskoðandinn, Umhverfi, hlutverk, ábyrgð, bls. 18

⁴ Endurskoðandinn, Umhverfi, hlutverk, ábyrgð, bls. 19

⁵ Endurskoðandinn, Umhverfi, hlutverk, ábyrgð, bls. 20

⁶ Endurskoðandinn, Umhverfi, hlutverk, ábyrgð, bls. 25

⁷ Endurskoðandinn, Umhverfi, hlutverk, ábyrgð, bls. 13

Í grænbók Evrópusambandsins⁸ um endurskoðendur segir m.a. að endurskoðendur gegni mikilvægu hlutverki, þeim sé lögum samkvæmt falið að annast lögboðna endurskoðun. Þeir hafi með öðrum orðum það samfélagslega hlutverk að leggja mat á áreiðanleika reikningsskila fyrirtækja og stofnana. Sjálfstæði og óhæð endurskoðendanna ætti því að vera sjálfur hornsteinninn í öllu þeirra starfi. Kominn sé tími til að skoða hvernig þetta samfélagslega hlutverk hefur verið innt af hendi.

⁸ Green Paper on Audit Policy. Lessons from the Crisis. Brussels 13.10.2010. COM (2010)561 final, sjá http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/2010/green_paper_audit_en.htm

4. Helstu viðfangsefni sem koma þurfa til endurmats í starfsumhverfi og starfsháttum endurskoðenda

4.1. Opinberir aðilar

4.1.1. Stjórnsýsla og opinbert eftirlit með endurskoðendum og endurskoðunarfyrirtækjum

Núgildandi fyrirkomulag stjórnsýslu og eftirlits með endurskoðendum.

Gerðar voru verulegar breytingar á fyrirkomulagi stjórnsýslu og eftirlits með endurskoðendum með lögum nr. 79/2008 er tóku gildi 1. janúar 2009. Einkum hefur fyrirkomulag eftirlits sætt breytingum, það hert og á grundvelli laganna settar nýjar reglur. Helstu verkefni sem opinberir eftirlitsaðilar, þ.e. ráðuneytið hvaða ráðuneyti? og endurskoðendaráð, hafa með höndum varðandi starfsemi endurskoðenda og endurskoðunarfyrirtækja eru eftirtalin:

- Halda opinbera skrá yfir endurskoðendur og endurskoðunarfyrirtæki.
- Menntunarkröfur og viðurkenning náms við héraðsháskóla, setning reglna um löggildingarpróf og skipan prófnefndar, viðurkenning réttinda og veiting löggildingar.
- Utanumhald og eftirlit með löggildingarskilyrðum og kröfum um endurmenntun.
- Gæðaeftirlit.
- Eftirlit með að endurskoðendur og endurskoðunarfyrirtæki starfi í samræmi við ákvæði laga um endurskoðendur, alþjóðlega staðla og siðareglur Félags löggiltra endurskoðenda.
- Beiting viðurlaga, m.a. áminningar og sviptingar réttinda.
- Eftirfylgni með því að til séu endurskoðunarstaðlar og að settar verði siðareglur.
- Samstarf á vettvangi EES og við erlenda eftirlitsaðila.

Félagi löggiltra endurskoðenda er lögum samkvæmt falin framkvæmd sumra þessara verkefna í samráði við endurskoðendaráð.

Í lögum um endurskoðendur nr. 79/2008 sem tóku gildi 1. janúar 2009 voru gerðar töluverðar breytingar á fyrirkomulagi stjórnsýslu og eftirlits með endurskoðendum, m.a. til að koma til móts við kröfur tilskipunar Evrópuþingsins og ráðsins nr. 2006/43/EB um lögboðna endurskoðun ársreikninga og samstæðureikninga, um breytingar á tilskipunum ráðsins nr. 78/660/EBE og 83/349/EBE og um niðurfellingu á tilskipun ráðsins nr. 84/253/EBE (hér eftir nefnd 8. félagatilskipun) eins og hún var tekin upp með ákvörðun sameiginlegu EES nefndarinnar nr. 160/2006. Undirbúningur að tilskipuninni var þegar hafinn á árinu 1996 auk þess sem tekið var tillit til þess lærdóms sem draga mátti af fjármálamisferlum í Evrópu og Bandaríkjunum í byrjun aldarinnar. Var í því sambandi m.a. litið til svonefndra Sarbanes-Oxley (SOX) laga í Bandaríkjunum. Með SOX lögum var komið á í Bandaríkjunum sjálfstæðum eftirlitsaðila (Public Company Accounting Oversight Board – PCOAB) sem kom í staðinn fyrir eigið eftirlit endurskoðendastéttarinnar. Tilskipunin gerir ráð fyrir sambærilegu fyrirkomulagi í ríkjum Evrópu en í tilskipuninni er kveðið á um að aðildarríki ESB og þannig einnig EES ríki skuli tilnefna

lögbært stjórnvald sem beri ábyrgð á eftirliti með endurskoðendum og endurskoðunarfyrtækjum. Samkvæmt tilskipuninni skal hið opinbera eftirlitskerfi bera alla ábyrgð á eftirliti með:

- viðurkenningu og skráningu á endurskoðendum og endurskoðunarfyrtækjum,
- samþykki á stöðlum um siðareglur starfsstéttar, innra gæðaeftirliti endurskoðunarfyrtækja og endurskoðunar,
- endurmenntun
- rannsóknar- og agaviðurlaga kerfum.

Hinn opinberi eftirlitsaðili er einnig þátttakandi í samstarfi eftirlitsaðila á EES svæðinu á grundvelli ákvæða tilskipunarinnar.

Starfsmenn hins opinbera eftirlitskerfis skulu hafa rétt, ef þörf krefur, að stýra rannsóknum í tengslum við endurskoðendur og endurskoðunarfyrtækki og rétt til að grípa til viðeigandi ráðstafana. Eftirlitskerfið skal fjármagnað á fullnægjandi hátt og skal fjármögnun óháð hvers konar mögulegum ótilhlýðilegum áhrifum frá endurskoðendum og endurskoðunarfyrtækjum.

Með endurskoðun á 8. félagatilskipuninni og öðrum breytingum á fjármálaþjónusturegluverki ESB var einnig lagður grundvöllur að samvinnu við erlenda eftirlitsaðila, þ.m.t. bandarísk stjórnvöld, á grundvelli gagnkvæmni, í ljósi þess að innan ESB yrði eftirliti með endurskoðendum hagað með sambærilegum hætti og í Bandaríkjunum. Þá var með tilskipuninni einnig kveðið á um gæðaeftirlit er m.a. lúti að gæðum innra eftirlits endurskoðunarfyrtækja.

Rétt er að geta þess að í kjölfar fjármálahrunsins í Evrópu er nú farin af stað umfangsmikil vinna við endurskoðun ofangreinds fyrirkomulags með það fyrir augum að styrkja endurskoðendur í störfum sínum. Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins sendi frá sér umræðuskjal eða grænbók í októbermánuði sl. sem fjallar um hvaða lærdóm megi draga af hinni alþjóðlegu fjármálakreppu er varðar stöðu endurskoðenda. Í grænbók Evrópusambandsins er m.a. lagt til að styrkja eftirlitsaðila og aðskilja þá að fullu frá endurskoðendastéttinni.⁹ Leggja ber þó áherslu á að einungis er um að ræða umræðuskjal og áframhaldandi vinna við frumvarp að breytingum á 8. félagatilskipuninni í kjölfar þess samráðsferlis sem nú stendur yfir hjá framkvæmdastjórn ESB mun leiða í ljós hvert umfang og eðli breytinga verður.

Ráðherra og ráðuneytið.

Yfirstjórn málefna endurskoðenda var þann 1. október 2009 færð til hendur efnahags- og viðskiptaráðuneytis. Undir verksvið ráðherra falla einnig lög um ársreikninga og hlutafélög en

⁹ Green Paper on Audit Policy. Lessons from the Crisis. Brussels 13.10.2010. COM (2010)561 final, p. 15. "Public oversight systems play a central role in the supervision of audit firms. Oversight systems should be organised to avoid any conflict of interest with the audit profession. Current rules could be reinforced with a view to ensuring the full independence of the public oversight systems of all Member States from the audit profession." Sjá http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/2010/green_paper_audit_en.htm

þrátt fyrir það hafa fyrirtækjaskrá og ársreikningaskrá verið vistaðar hjá embætti ríkisskattstjóra sem heyrir undir fjármálaráðuneytið.

Samkvæmt lögum nr. 79/2008 setur ráðherra ýmsar nánari reglur um framkvæmd laga um endurskoðendur, m.a. prófreglugerð, ákveður próftökugjald, setur reglur um endurmenntun, reglur um opinbera skrá um endurskoðendur, ákveður fjárhæðir ábyrgðartryggingar, staðfestir siðareglur félags löggiltra endurskoðenda, staðfestir starfsreglur endurskoðendaráðs og kemur alþjóðlegum stöðlum til framkvæmda með reglugerð þegar þeir hafa verið samþykktir af sameiginlegu EES nefndinni.

Samkvæmt lögum nr. 79/2008 birtir ráðherra opinbera skrá yfir endurskoðendur og endurskoðunarfyirtæki sem fengið hafa réttindi til endurskoðunarstarfa. Kveðið er á um slíka skrá í 8. félagatilskipuninni. Í lögum nr. 79/2008 er gert ráð fyrir því að með skránni verði haldið utan um endurskoðendur og gerð grein fyrir því hvort þeir uppfylli löggildingarskilyrði. Ennfremur hefur ráðherra með höndum veitingu réttinda endurskoðenda og niðurfellingu þeirra. Með hinni opinberu skrá skal einnig henda reiður á hvort endurskoðunarfyirtæki uppfylli lagakröfur sem gerðar eru með 3. gr. laga um endurskoðendur, m.a. um að hafa formlegt gæðakerfi. Er samkvæmt þessu gert ráð fyrir að skráin sé þungamiðja skráningar og eftirlitskerfis þar sem hagsmunaaðilar og almenningur á að geta á hverjum tíma gengið að vísum grundvallarupplýsingum um þá endurskoðendur og endurskoðunarfyirtæki sem uppfylla lagakröfur um að hafa með höndum endurskoðun hér á landi. Hinni opinberu skrá hefur ekki enn verið komið til framkvæmda.

Endurskoðendaráð og Félag löggiltra endurskoðenda.

Eftirlit með endurskoðendum er í höndum tveggja aðila, Félags löggiltra endurskoðenda og endurskoðendaráðs. Í gildistíð eldri laga var reglubundið eftirlit með endurskoðendum hjá ráðuneytinu og hjá félaginu að frumkvæði þess. Félagið hafði frumkvæði að setningu siðareglna, upptöku alþjóðlegra staðla og reglubundins gæðaeftirlits með störfum endurskoðenda. Ekki var kveðið á í lögum um skylduáðild að félaginu. Með 8. félagatilskipuninni er gerð krafa um að skipaður verði opinber eftirlitsaðili er hafi með höndum tiltekin verkefni. Með tilskipuninni var endurskoðendum og endurskoðunarfyirtækjum gert skylt að lúta siðareglum og starfa í samræmi við alþjóðlega endurskoðunarstaðla. Einnig var í tilskipuninni gert ráð fyrir að ESB gæti samþykkt sérstaklega alþjóðlega endurskoðunarstaðla er yrðu innleiddir í bandalaginu. Þegar tilskipunin var innleidd í íslenskan rétt með lögum nr. 79/2008 voru endurskoðendaráði ásamt félagi löggiltra endurskoðenda falin þau eftirlitsverkefni sem tilgreind eru í tilskipuninni. Ráðinu voru einnig falin önnur verkefni sem ekki var sérstaklega kveðið á um í tilskipuninni, s.s. setning reglana um gæðaeftirlit og löggildingarpróf, skipun prófnefndar og viðurkenning náms. Í ljósi hinna lögbundnu verkefna var áðild endurskoðenda að Félagi löggiltra endurskoðenda gerð skyldubundin. Lögum samkvæmt hefur félagið einnig í höndum verkefni sem ekki er getið um í tilskipuninni, s.s. að halda skrá yfir starfsmenn í starfsþjálfun og að hlutast til um að haldin séu endurmenntunarnámskeið. Einnig var í hinum nýju lögum tekið upp árlegt gjald endurskoðenda kr. 50.000 til að standa undir rekstri endurskoðendaráðs en samkvæmt tilskipuninni skal hið opinbera eftirlitskerfi fjármagnað á fullnægjandi hátt.

Á grundvelli skylduaðildar hefur Félag löggiltra endurskoðenda nú eftirlitsskyldum að gegna sem koma í stað frumkvæðiseftirlits sem félagið hafði áður með höndum. Bein aðkoma Félags löggiltra endurskoðenda að eftirliti með endurskoðendum einkum að gæðaeftirliti þar sem meðhöndluð eru viðkvæm gögn m.a. varðandi gæðakerfi endurskoðunarfyrtækja getur orkað tvímælis. Skylduaðild að Félagi löggiltra endurskoðenda yrði vart nauðsynleg ef eftirlitshlutverki félagsins yrði breytt eða það afnumið. Á árinu 2009 setti félagið sér nýjar siðareglur á grundvelli alþjóðlegra siðareglna. Ráðherra hefur staðfest reglurnar sem hafa nýverið verið uppfærðar til samræmis við breytingar á alþjóðlegu siðareglunum. Endurskoðendur tóku að eigin frumkvæði upp alþjóðlega staðla (ISA) sem settir hafa verið af alþjóðasambandi endurskoðenda (IFAC).

Endurskoðendaráð fer með eftirlit með því að endurskoðendur og endurskoðunarfyrtækki starfi samkvæmt ákvæðum laga nr. 79/2008, alþjóðlegum stöðlum og siðareglum. Ráðið er skipað fimm aðilum tilnefndum af efnahags- og viðskiptaráðherra, Félagi löggiltra endurskoðenda og viðskiptaráði. Í gildistíð eldri laga fór ráðið með meðferð deilumála en með lögum nr. 79/2008 var sjálfstæði þess aukið og því fengin aukin eftirlitsverkefni til að koma til móts við kröfur 8. félagatilskipunar ESB. Þau eftirlitsverkefni sem ráðið hefur nú eru m.a. að fylgjast reglubundið með að endurskoðendur uppfylli löggildingarskilyrði og sjá til þess að þeir sæti gæðaeftirliti. Er þetta gert í samvinnu við Félag löggiltra endurskoðenda sem aflar upplýsinga frá endurskoðendum um ábyrgðartryggingar þeirra og endurmenntun. Í samráði við félagið sér endurskoðendaráð til þess að gæðaeftirlit fari fram og hefur ráðið sett um það sérstakar reglur, sbr. reglur nr. 860/2010 um framkvæmd gæðaeftirlits með störfum endurskoðenda. Gæðaeftirlit er framkvæmt árlega af eftirlitsmönnum sem ráðnir eru af Félagi löggiltra endurskoðenda og stendur félagið undir kostnaði af eftirlitinu með sérstöku gjaldi sem innheimt er af félagsmönnum. Að lokinni yfirferð og athugasemdum frá gæðanefnd félagsins eru athugasemdir sendar til endurskoðendaráðs sem fylgir eftir niðurstöðum og birtir þær. Ráðið getur einnig tekið mál til meðferðar að eigin frumkvæði eða samkvæmt kærðu eða ábendingu og úrskurðar jafnframt í deilumálum. Segja má að tilhögun eftirlits samkvæmt framansögðu sé tiltölulega veik miðað við eðli og umfang þeirra eftirlitsverkefna sem endurskoðendaráði eru falin.

Til hagræðingar voru endurskoðendaráði með lögum nr. 79/2008 falin ýmis verkefni sem ekki er kveðið á um í 8. félagatilskipuninni. Þannig skipar t.d. endurskoðendaráð einnig prófnefnd vegna löggildingarprófa og kemur að ýmsum verkefnum er varða löggildingu og menntun endurskoðenda. Með nýjum reglum um próf á árinu 2009 var fyrirkomulag fært í nútímalegra horf með því að leggja meiri áherslu á verklega kunnáttu. Prófnefndin semur og heldur próf. Allur kostnaður er greiddur af þeim sem þreyta prófin í formi þjónustugjalds. Endurskoðendaráð viðurkennir einnig meistaranám sem hérlendir háskólar bjóða í endurskoðun og reikningsskilum. Samkvæmt lögnum er það ráðherra sem veitir réttindi þeim einstaklingum er hafa staðist löggildingarpróf hér á landi. Ráðherra getur einnig að fengnum tillögum endurskoðendaráðs veitt löggildingu þeim sem hafa lokið námi og staðist próf erlendis. Í nógildandi kerfi er þó óljóst hvernig hagar til með viðurkenningu á erlendum prófgráðum hjá einstaklingum sem óska þess að þreyta löggildingarpróf hér á landi og hvort og þá hvaða viðbótarmenntunarkröfur beri að gera til þeirra.

Eftirlitsaðilar sambærilegir endurskoðendaráði eru í öðrum ríkjum EES og gerir 8. félagatilskipunin og ákvarðanir teknar á grundvelli hennar sem teknar hafa verið upp í EES samninginn ráð fyrir samvinnu þeirra á milli, m.a. um skipti á upplýsingum og að erlendir eftirlitsaðilar geti í tilteknum tilvikum komið við eftirliti hérlendis í samvinnu við hérlendan eftirlitsaðila, endurskoðendaráð. Hafa ákvarðanir um slíkt þegar verið teknar inn í EES samninginn.

Tilmæli

Tillögur að breytingum á fyrirkomulagi stjórnýslu og eftirlits með endurskoðendum. Við framtíðarskipan er rétt að taka mið af þeirri stefnu sem mörkuð er með 8. félagatilskipuninni m.a. um óháðan eftirlitsaðila og að hinn opinberi eftirlitsaðili, endurskoðendaráð, fari áfram með þau verkefni sem tilgreind eru þar. Önnur verkefni má færa til, sbr. hér að neðan.

Efla þarf ráðuneytið vegna verkefna er lúta að endurskoðun. Lagt er til að stofnað verði svonefnt fagråd ráðuneytinu til ráðgjafar varðandi faglega þróun á sviði endurskoðunar. Skal fagráðið fylgjast með framvindu mála á alþjóðavettvangi og vera ráðuneytinu til stuðnings við setningu stjórnvaldsreglna á sviði endurskoðunar, m.a. þeim reglum sem endurskoðendaráð setur skv. núgildandi fyrirkomulagi. Fagráðið komi auk þess að málum er varða löggildingarskilyrðin, s.s. menntun, löggildingu og væri falin framkvæmd löggildingarprófanna. Gert yrði ráð fyrir að ráðherra skipaði formann fagráðs og tvo sérfræðinga og Félag löggiltra endurskoðenda skipaði tvo.

Lagt er til að hugað verði að breytingu á fyrirkomulagi opinberrar skrár yfir endurskoðendur og endurskoðunarfyrirtæki með því að fela lægra settu stjórnvaldi framkvæmd skrárinnar. Jafnframt að huga í því sambandi að þeim möguleika að færa framkvæmd laga um ársreikninga varðandi ársreikningaskrá til ráðuneytis efnahags- og viðskiptamála og þannig sameina fyrirtækjaskrá, ársreikningaskrá og skrá yfir endurskoðendur og endurskoðunarfyrirtæki sem yrði breytt í skrifstofu viðskiptamála. Er þá möguleiki að færa undir þá skrifstofu ýmis málefni varðandi utanumhald vegna endurskoðenda sem hingað til hafa verið hjá Félagi löggiltra endurskoðenda og hjá efnahags- og viðskiptaráðuneytinu, s.s. skráningu vegna endurmenntunar og ábyrgðartrygginga sem nú er á vettvangi Félags löggiltra endurskoðenda. Endurskoðendaráð fengi aðgang að hinu opinbera skráningarkerfi vegna verkefna sinna og skrifstofa viðskiptamála myndi beina vafamálum og eftirfylgni vegna löggildingarskilyrða, endurmenntunar og ábyrgðartrygginga til ráðsins.

Efla þarf tengsl ráðuneytisins við þær stjórnýslunefndir sem sinna eftirliti og framkvæmd laga um endurskoðendur. Að svo miklu leyti sem slíkum nefndum yrði ekki fundin aðstaða hjá skrifstofu viðskiptamála, sbr. hér að framan, er lagt til að ráðuneytið láti þessum aðilum í té aðstöðu í formi skrifstofuhalds, leggi til ritara og aðbúnað vegna skjalavistunar. Ráðuneytið muni eftir sem áður fara með veitingu löggildingarréttinda endurskoðenda og sviptingu þeirra. Þá fari ráðuneytið eftir sem áður með setningu stjórnvaldsfyrirmæla á sviði endurskoðunar eftir atvikum með aðkomu fagráðs og erlend samskipti eftir því sem við á.

Ef gert er ráð fyrir því að Félag löggiltra endurskoðenda hafi ekki lengur beina aðkomu að gæðaeftirliti og eftirliti með löggildingarskilyrðum og endurmenntun þarf að finna slíku eftirliti stað í eftirlitskerfi með endurskoðendum, sbr. hér að ofan. Verði slík tilfærsla á lögbundnum verkefnum frá félaginu til stjórnvalda, er ekki lengur nauðsyn að kveða á um skylduáðild að félaginu eins og nú er gert.

4.1.2. Endurskoðunarstaðlar

Endurskoðun samkvæmt alþjóðlegum endurskoðunarstöðlum felur í sér öflun nægilegra og viðeigandi gagna til að gera endurskoðanda kleift að gefa álit á því hvort reikningsskil gefi glögga mynd í samræmi við gildandi reglur um reikningsskil. Hún er áhættugrunuð (risk-based) sem þýðir að framkvæmd hennar byggist á áhættugreiningu á reikningsskilum hinnar endurskoðuðu einingar.

Í lögum nr. 79/2008 er víða vísað til alþjóðlegra endurskoðunarstaðla og eru þeir skilgreindir sem alþjóðlegir staðlar um endurskoðun (ISA) og yfirlýsingar sem þeim tengjast auk annarra staðla sem tengjast endurskoðun, sem framkvæmdastjórn ESB hefur samþykkt í samræmi við 26. gr. félagatilskipunar og teknir hafa verið upp í íslenskan rétt.¹⁰ Fram kemur í lögnum að endurskoðandi skuli rækja störf sín í samræmi við alþjóðlega endurskoðunarstaðla og alþjóðlega staðla um gæðaeftirlit sem teknir hafi verið upp í íslenskan rétt.¹¹ Í lögnum er kveðið á um að áritun skuli vera í samræmi við alþjóðlega endurskoðunarstaðla.¹²

Eins og sjá má af framanrituðu er beinlínis gert ráð fyrir því að framkvæmdastjórn ESB samþykki alþjóðlega staðla um endurskoðun og að efnahags- og viðskiptaráðuneytið sjái til þess að ákvæði þeirra séu tekin upp í íslenskan rétt.

Fram til þessa hafa alþjóðlegir endurskoðunarstaðlar ekki verið samþykktir af framkvæmdastjórn ESB og þar til af því verður, gera lög nr. 79/2008 ráð fyrir því að endurskoðað sé í samræmi við alþjóðlega endurskoðunarstaðla útgefna af alþjóðasambandi endurskoðenda (IFAC). Fyrirmæli um þetta eru í ákvæði II til bráðabirgða í lögum nr. 79/2008.¹³

Markmið IFAC er að viðhalda sífelldri þróun stéttarinnar og samræma staðla sem endurskoðendur starfa eftir. Innan IFAC starfa ýmsar fastanefndir og vinnuhópar, en þ.á m. er IAASB (International Auditing and Assurance Standard Board) sem setur alþjóðlegu endurskoðunarstaðlana (ISA). Til IFAC teljast 157 félög frá 122 löndum sem eru með um 2,5 milljónir endurskoðenda innan sinna vébanda.

Samkvæmt alþjóðlegum endurskoðunarstöðlum ber endurskoðendum að fara eftir settum siðareglum og skipuleggja og haga endurskoðuninni þannig að nægjanleg víska fái um að

¹⁰ Sbr. 6. tölul. 1. gr. laga nr. 79/2008 um endurskoðendur

¹¹ Sbr. 9. gr. laga nr. 79/2008 um endurskoðendur

¹² Sbr. 11. gr. laga nr. 79/2008 um endurskoðendur

¹³ Sjá bráðabirgðaákvæði II í lögum nr. 79/2008 um endurskoðendur.

ársreikningur sé án verulegra annmarka. Alþjóðlegir staðlar um endurskoðun voru nýlega endurskrifaðir í heild sinni og tóku nýir staðlar gildi fyrir reikningsár sem hefjast 15. desember 2009 eða síðar. Um er að ræða alls 36 staðla og fjalla þeir um hina ýmsu þætti endurskoðunarinnar og lýsa kröfum sem lagðar eru á endurskoðendur í hinum ýmsu þáttum hennar. Endurskoðendur verða að fylgja öllum stöðlunum sem eru í gildi og er það skilyrði fyrir því að þeir geti lýst því yfir að þeir hafi framkvæmt endurskoðun í samræmi við alþjóðlega endurskoðunarstaðla. Staðlarnir lýsa á samræmdan hátt hver eru markmið þeirra. Í þeim er að finna helstu skilgreiningar á hugtökum og hverjar eru kröfur þeirra.

Til þess að varpa ljósi á það hvað felist í endurskoðun í samræmi við alþjóðlega endurskoðunarstaðla verður hér á eftir gefin örstutt lýsing á endurskoðunarferlinu samkvæmt alþjóðlegum endurskoðunarstöðlum.

Áður en endurskoðandi tekur að sér verkefni þarf hann að meta hvort hann uppfylli allar óhæðiskröfur sem gerðar eru í lögum um endurskoðendur og siðareglum endurskoðenda og jafnframt að fullvissa sig um að hann og aðrir sem vinna að endurskoðunarverkefninu búi yfir nægjanlegri hæfni.

Eftir samþykkt verkefni er gengið frá ráðningarbréfi milli endurskoðanda og stjórnar félags sem verður endurskoðað til að tryggja að sameiginlegur skilningur sé á milli beggja aðila um hvað felist í endurskoðuninni og hver sé ábyrgð endurskoðandans annars vegar og hins vegar hver sé ábyrgð stjórnar og stjórnenda.

Áhættugrunduð endurskoðun felur í sér að aðlaga þarf endurskoðunina að sérhverju verkefni og viðskiptavini með tilliti til þess hvar hætta sé á verulegum skekkjum í ársreikningnum. Þegar endurskoðað er samkvæmt alþjóðlegum endurskoðunarstöðlum ber að framkvæma áhættumat samkvæmt kröfum í ýmsum endurskoðunarstöðlum, en í slíkri vinnu eru þó jafnan framkvæmdar eftirfarandi aðgerðir:

- (1) endurskoðandinn þarf að öðlast góðan skilning og þekkingu á þeirri einingu sem hann endurskoðar og umhverfinu sem einingin starfar í,
- (2) endurskoðandanum ber að skilgreina hvaða reikningsliðir og upplýsingar í ársreikningi eru mikilvægar og hann greinir hvar sé mesta hætta á verulegum skekkjum,
- (3) endurskoðandinn hannar frekari endurskoðunaraðgerðir til að bregðast við þegar metin hefur verið hætta á verulegum skekkjum en slíkar aðgerðir geta falið í sér aðgerðaendurskoðun á eftirlitsaðgerðum, greiningaraðgerðir og gagnaskoðunaraðgerðir.

Við lok endurskoðunar dregur endurskoðandinn saman niðurstöður sínar og leggur mat á hvort búið sé að afla nægilegra og viðeigandi gagna til að byggja álit sitt á.

Áður en endurskoðandi áritar ársreikning þarf hann að taka tillit til atburða sem hafa átt sér stað eftir reikningsskiladag fram að þeim degi sem hann áritar reikningsskilin í samræmi við ákvæði alþjóðlegs staðals sem um það fjallar. Þá þarf endurskoðandi jafnframt að komast að niðurstöðu um rekstrarhæfi einingar. Forsendan um rekstrarhæfi

eininga gerir ráð fyrir því að eining muni starfa um fyrirsjáanlega framtíð. Ársreikningar eru jafnan gerðir á þeirri forsendu, nema stjórnendur ætli sér að hætta starfsemi eða hafa ekki raunhæfan möguleika á öðru. Framsetning eigna og skulda í efnahagsreikningi miðast jafnan við að hægt sé að koma eignum í verð og greiða skuldir við eðlileg rekstrarskilyrði. Ef eining er ekki rekstrarhæf þarf að geta sérstaklega um það í skýringum með ársreikningi. Alþjóðlegur endurskoðunarstaðall fjallar um þær kröfur sem gerðar eru til endurskoðanda varðandi mat stjórnenda á forsendunni um rekstrarhæfi og hver ábyrgð hans sé á að endurskoða það.

Endurskoðun lýkur með undirritun stjórnenda á sérstöku staðfestingarbréfi til endurskoðandans sem honum er ætlað að afla frá stjórnendum en frá því er alla jafna gengið þegar stjórnendur árita ársreikninginn. Í staðfestingarbréfinu koma fram ýmsar upplýsingar sem stjórnendur staðfesta við endurskoðandann m.a. að þeir hafi veitt honum allar upplýsingar sem skipta máli við gerð reikningsskilanna.

Endurskoðandi áritar síðan ársreikning einingar með áritun sem hann ákvarðar í samræmi við alþjóðlega endurskoðunarstaðla, en þrír alþjóðlegir endurskoðunarstaðlar fjalla um áritanir endurskoðenda.

Fyrirvaralaus áritun er notuð þegar endurskoðandi álitur að ársreikningur gefi glögga mynd af rekstri, efnahag og sjóðstreymi einingar í samræmi við viðeigandi regluverk reikningsskila. Endurskoðandi skal ekki árita ársreikning fyrirvaralausri áritun þegar endurskoðunargögn benda til þess að veruleg skekkja sé til staðar í ársreikningnum eða að ekki hafi verið hægt að afla nægjanlegra og viðeigandi gagna til að styðja áritunina. Ef endurskoðandi hefur komist að þeirri niðurstöðu að veruleg skekkja sé til staðar í ársreikningi og stjórnendur hafa ekki leiðrétt slíka skekkju skal hann árita annað hvort með fyrirvara eða veita neikvætt álit.

Ef endurskoðandi hefur ekki getað aflað nægjanlegra og viðeigandi gagna við endurskoðun til að styðja fyrirvaralausri áritun skal hann árita ársreikning með fyrirvara eða veita áritun án álits ef áhrif takmarkana á að afla endurskoðunargagna eru víðtæk.

Ólíkt því sem er í Danmörku, Noregi og Svíþjóð er bein tilvísun til alþjóðlegra endurskoðunarstaðla í héraðslöggjöf um endurskoðendur. Alþjóðlegu endurskoðunarstaðlarnir hafa ekki verið þýddir og aðlagðir íslenskum lögum og reglum og Félag löggiltra endurskoðenda hætti fyrir mörgum árum að gefa út leiðbeinandi reglur um endurskoðun.

Í löggjöf Danmerkur, Noregs og Svíþjóðar er vísað til þess að endurskoðun skuli framkvæmd í samræmi við góða endurskoðunarvenju, án þess að hún sé skilgreind með beinni tilvísun til alþjóðlegra staðla. Félög endurskoðenda í framangreindum löndum hafa þýtt alþjóðlegu endurskoðunarstaðlana og bætt við þá ákvæðum sem sérstaklega eiga við í viðkomandi landi og hafa þannig samþykkt eigið staðlaverk um endurskoðun sem myndar grundvöll fyrir góðri endurskoðunarvenju viðkomandi lands.

Í grænbók framkvæmdastjórnar ESB er fjallað um alþjóðlega endurskoðunarstaðla. Í skýrslunni kemur fram að almennur stuðningur sé fyrir upptöku alþjóðlegra endurskoðunarstaðla og staðla um gæðaeftirlit með endurskoðun, en upptaka þeirra myndi leiða til samræmingar og aukinna gæða við endurskoðun. Fram kemur að verið sé að íhuga hvenær og hvernig eigi að innleiða alþjóðlegu staðlana innan Evrópusambandsins, þ.e. hvort það eigi að gerast með bindandi lagaákvæðum eða tilmælum.

Eins og fram kemur hér að framan gera lög nr. 79/2008 ráð fyrir að endurskoðað sé í samræmi við alþjóðlega endurskoðunarstaðla útgefna af alþjóðasamtökum endurskoðenda, sbr. ákvæði II. til bráðabirgða í lögum nr. 79/2008. Þessi tilhögun felur í sér að mati nefndarinnar að óvissa kunnir að vera um lagagildi alþjóðlegra endurskoðunarstaðla á Íslandi. Félag löggiltra endurskoðenda er aðili að IFAC og ber sem slíkum að fara að þeim stöðlum sem sambandið hefur samþykkt. Þrátt fyrir bráðabirgðaákvæði í lögum um að í góðri endurskoðunarvenju felist að endurskoðað sé í samræmi við alþjóðlega endurskoðunarstaðla, þá hafa staðlarnir hvorki verið þýddir né formlega samþykktir af Félagi löggiltra endurskoðenda sem íslenskir endurskoðunarstaðlar. Spurningar hafa vaknað um hvort ekki sé nauðsynlegt, til þess að tryggja beitingu íþyngjandi viðurlaga vegna brota á stöðlum, að gefa þá út í formi stjórnvaldsfyrirmæla sem birt væru lögum samkvæmt.

Tilmæli

Nefndin telur að óvissa sé um lagalegt gildi alþjóðlegra endurskoðunarstaðla og því nauðsynlegt að efnahags- og viðskiptaráðuneyti kanni hvort þeir hafi verið innleiddir með fullnægjandi hætti. Ástæða þessarar óvissu snýr einkum að þýðingu, skuldbindingargildi og formlegri birtingu staðlanna.

4.1.3. Um tilkynningarskyldu og upplýsingagjöf endurskoðenda til opinberra aðila

Hlutverk endurskoðenda er að efla traust milli fyrirtækis, hagsmunaaðila og samfélags um að þær upplýsingar sem hann áritar séu áreiðanlegar. Endurskoðandi gerir það með áritun sinni á ársreikning fyrirtækis og með skýrslu til stjórnar um niðurstöður endurskoðunar. Í lögum um fjármálafyrirtæki, lögum um váttryggingastarfsemi og lögum um kauphallir segir að ef endurskoðandi fái vitneskju um alvarlega ágalla í rekstri eða önnur atriði, sem veikt geta fjárhagsstöðu hlutaðeigandi, eigi hann að upplýsa bæði stjórn einingarinnar og opinbera eftirlitsaðila um þau atriði.

Með tilkynningarskyldu er átt við atvik sem geta haft veruleg neikvæð áhrif á efnahag og/eða rekstur fyrirtækis eða kostnað fyrir samfélagið. Þegar um upplýsingagjöf fyrirtækja til opinberra eftirlitsaðila er að ræða er átt við að fyrirtæki upplýsi um tiltekin atriði sem eftirlitsaðili hefur ákveðið með fyrirmælum eða reglugerð.

Í 20. gr. laga nr. 79/2008 kemur fram að endurskoðenda beri skylda til að tilkynna endurskoðendaráði ef hann lætur af starfi áður en ráðningartíma hans er lýkur.

Í lögum um fjármálafyrirtæki¹⁴, lögum um váttryggingastarfsemi¹⁵ og lögum um kauphallir¹⁶ er kveðið á um skyldu endurskoðenda til að tilkynna opinberum eftirlitsaðilum, fái þeir vitneskju um verulega ágalla í rekstri fyrirtækisins og önnur atriði sem veikt geta fjárhagsstöðu þess. Þá er í lögum um váttryggingastarfsemi kveðið á um skyldu endurskoðenda til að veita opinberum eftirlitsaðilum tilteknar upplýsingar sé þess óskað af eftirlitsaðila¹⁷.

Í 26. gr. laga nr. 64/2006 um aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka er kveðið á um að öðrum fagaðilum beri skylda til að tilkynna til lögreglu ef þeir fá vitneskju um viðskipti sem tengjast ákvæðum laganna. Ef endurskoðendur verða í störfum sínum varir við atburði sem ætla megi að falli undir framangreint ákvæði 26. gr. ber þeim sem fagaðila að tilkynna viðkomandi yfirvöldum um vitneskju sína.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis er fjallað um skýrslugerð endurskoðenda að lokinni endurskoðun ársreiknings. Þar segir:

„Samkvæmt 3. tölul. 13. gr. reglna nr. 532/2003 um endurskoðun fjármálafyrirtækja bar endurskoðanda, að lokinni hefðbundinni endurskoðunarvinnu, að senda stjórn viðkomandi fjármálafyrirtækis sérstaka endurskoðunarskýrslu þar sem gerð væri m.a. grein fyrir helstu niðurstöðum endurskoðunarkannana á innra eftirliti fjármálafyrirtækisins og álitum endurskoðanda á gæðum innra eftirlitskerfis stofnunarinnar og starfsemi innri endurskoðunardeildar. Það er mat rannsóknarnefndarinnar að þessi skýrslugerð endurskoðenda hafi í flestum tilvikum verið mjög ófullkomin og ekki í samræmi við fyrrnefnd fyrirmæli.

Í 92. gr. laga nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki og 9. gr. reglna nr. 532/2003 um endurskoðun fjármálafyrirtækja segir m.a. að fái endurskoðandi vitneskju um verulega ágalla á rekstri eða atriði er varða innra eftirlit, greiðslutryggingu útlána eða önnur atriði, sem veikt geta fjárhagsstöðu hlutaðeigandi fyrirtækis, eigi hann að upplýsa bæði stjórn fyrirtækisins og Fjármálaeftirlitið um það. Þetta á einnig við um sambærileg atriði sem endurskoðandi kemst á snoðir um og varða fyrirtæki í nánnum tengslum við hlutaðeigandi fjármálafyrirtæki. Við skýrslutöku hjá rannsóknarnefnd Alþingis voru endurskoðendur fjármálafyrirtækjanna spurðir hvort þeir hefðu upplýst Fjármálaeftirlitið í samræmi við framangreind ákvæði. Svör þeirra voru öll á einn veg, að þeir hefðu aldrei fram að falli bankanna komið slíkri ábendingu á framfæri við Fjármálaeftirlitið.“¹⁸

Í Svíþjóð er kveðið á um í lögum um endurskoðendur að þeim beri að tilkynna möguleg lögbrot til saksóknara og er það ekki brot á þagnarskyldu.¹⁹ Einnig segir að endurskoðandi skuli láta af hendi upplýsingar til þess endurskoðenda sem tekur við endurskoðun félags. Til viðbótar kemur

¹⁴ Sjá 92. gr. laga nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki

¹⁵ Sjá 1. mgr. 58. gr. laga nr. 56/2010 um váttryggingastarfsemi

¹⁶ Sjá 4. mgr. 16. gr. laga nr. 110/2007 um kauphallir

¹⁷ Sbr. 1. mgr. 58. gr. laga nr. 56/2010 um váttryggingastarfsemi

¹⁸ Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis, bindi 3, bls. 153

¹⁹ Revisonslag, 1079 frá 1999 með síðari breytingum.

upplýsingaskylda þegar félag hefur verið úrskurðað gjaldþrota. Þá er endurskoðandi einnig skyldugur að láta af hendi, skv. beiðni, upplýsingar um fyrirtækið ef það sætir upphafsrannsókn í sakamáli. Endurskoðendur eru skyldaðir til að senda ársskýrslu um endurskoðunina (ársrapport över revisionen) til sænska fjármálaeftirlitsins eigi síðar en þremur vikum eftir að endurskoðun er lokið. Skilgreint er nákvæmlega hvað ársskýrslan um endurskoðunina skal innihalda.

Í Danmörku voru nýlega gerðar breytingar á lögum um löggilta og skráða endurskoðendur hvað varðar tilkynningarskyldu endurskoðenda vegna sakamála.²⁰ Breytingin felur í sér að endurskoðandi skal tilkynna stjórn um atvikið, t.d. í endurskoðunarskýrslu, og skal hann fylgja því eftir að stjórn grípi til viðeigandi ráðstafana, ef ekki þá beri endurskoðanda að tilkynna til yfirvalda.

Tilmæli

Nefndin leggur til að kveðið verði á um í lögum um endurskoðendur skyldu endurskoðanda til að gera sérstaka endurskoðunarskýrslu um endurskoðun ársreiknings hjá einingum tengdum almannahagsmunum sem senda skal opinberum eftirlitsaðila. Og að kveðið verði á um þá efnisþætti sem gera skal grein fyrir í endurskoðunarskýrslu.

4.1.4. Almennt um aðkomu Félags löggiltra endurskoðenda að framkvæmd laga um endurskoðendur

Félag löggiltra endurskoðenda hefur samkvæmt lögum nr. 79/2008 með höndum ýmis verkefni í samráði við endurskoðendaráð, en þau eru m.a. að setja siðareglur fyrir endurskoðendur, hlutast til um námsframboð vegna endurmenntunar, halda skrá um endurmenntun, annast gæðaeftirlit með störfum endurskoðenda, halda skrá um starfsábyrgðartryggingu og skrá starfsmenn sem eru í starfsþjálfun²¹. Ennfremur skal FLE tilnefna tvo nefndarmenn í endurskoðendaráð²². Endurskoðendum er skylt lögum samkvæmt að hafa með sér fagfélag sem nefnist Félag löggiltra endurskoðenda og er öllum endurskoðendum skylt að vera þar félagsmenn²³.

Auk lögbundinna verkefna sinnir félagið ýmsum öðrum verkefnum, en í samþykktum félagsins kemur fram að tilgangur félagsins sé að viðhalda og auka faglega þekkingu félagsmanna, vinna að samræmingu á vinnubrögðum félagsmanna, vinna að bættri þjónustu félagsmanna við viðskiptavini sína og aðra, er byggja á störfum þeirra, vinna að kynningu á starfssviði félagsmanna, vera í forsvari fyrir félagsmenn sem heild á opinberum vettvangi, gæta hagsmuna félagsmanna sem tengjast störfum þeirra sem endurskoðenda, vera vettvangur fyrir gagnkvæm kynni félagsmanna, vinna að því að almennt aðhald sé með starfsemi og framkvæmd starfa

²⁰ Lögin sem breytt voru eru: Í lögum nr. 302 frá 30. apríl 2003 um löggilta og skráða endurskoðendur, sem breytt var með § 3 í lögum nr. 364 frá 19. maí 2004, § 3 í lögum nr. 245 frá 27. mars 2006 og § 29 í lögum nr. 538 frá 8. júní 2006

²¹ Sjá 13. gr. laga nr. 79/2008 um endurskoðendur

²² Sbr. 2. mgr. 14. gr. laga nr. 79/2008 um endurskoðendur

²³ Sbr. 1. mgr. 12. gr. laga nr. 79/2008 um endurskoðendur

endurskoðenda, koma fram fyrir hönd endurskoðenda gagnvart dómstólum og stjórnvöldum um þau málefni sem stétt þeirra varðar²⁴.

FLE er aðili að Norræna endurskoðendasambandinu (NRF) og IFAC (alþjóðasambandi endurskoðenda) og hefur ýmsum skyldum að gegna vegna aðildar sinnar að þeim samtökum. Samskipti félagsins við þessi erlendu samtök, einkum NRF hafa aukist mikið á undanförunum árum.

Það verður að teljast óvenjulegt að skylda sérfræðingastétt með lögum að hafa með sér fagfélag og gera kröfur um skylduaðild að því, en hvort tveggja helgast af því að löggjafinn hefur lagt fjölmörg verkefni á félagið. Opinberir aðilar hafa á undanförunum árum lagt litla áherslu á verkefni og starfsemi endurskoðenda og er óhætt að fullyrða að lítill skilningur og áhugi hafi verið á þeim þar á bæ, sem segja má að endurspeglit í núgildandi lögum um endurskoðendur og þeim skyldum sem lagðar eru á FLE.

Á hinum Norðurlöndunum eru engin viðlíka ákvæði í lögum sem leggja ákveðin verkefni eða skyldur á félög endurskoðenda. Sambærileg verkefni og þau sem FLE ber að sinna skv. gildandi lögum um endurskoðendur eru í höndum opinberra aðila.

Af ýmsum ástæðum m.a. vegna þess að þekking á störfum og verkefnum endurskoðenda er á tiltölulega fárra hendi hérlendis er óhjákvæmilegt annað en að mikil samvinna sé á milli FLE og þeirra opinberu aðila sem setja reglur um starfsemi endurskoðenda og hafa eftirlit með þeim.

Tilmæli

Þrátt fyrir að lagt sé til að ýmis lögbundin verkefni FLE verði færð til opinberra aðila telur nefndin mikilvægt að endurskoðendur komi með virkum hætti að störfum opinberra nefnda og ráða er varða verkefni sem lúta að störfum endurskoðenda.

4.1.5. Hlutverk og skipan endurskoðunarnefnda hjá fyrirtækjum

Endurskoðunarnefndum ber að hafa eftirlit með virkni innra eftirlits félaga. Til þess að geta sinnt því verkefni þurfa nefndirnar að hafa nægilegan skilning á innra eftirliti og áhættustýringu félags. Endurskoðunarnefndir þurfa enn fremur að fara reglulega yfir skýrslur stjórnenda varðandi helstu reikningshaldslegu áhættur og leggja mat á hvort stýring á þeim sé virk. Með því að koma á fót endurskoðunarnefndum er m.a. verið að auka áherslu á endurskoðun félaga og tilkoma nefndanna styrkir endurskoðendur í verkefnum sínum. Endurskoðunarnefndir er undirnefndir stjórnar og taka nefndirnar yfir hluta af verkefnum hennar. Þessi skipan felur því í sér ákveðna verkaskiptingu stjórnar.

Samhliða nýjum lögum um endurskoðendur var gerð breyting á lögum um ársreikninga þar sem einingum tengdum almannahagsmunum var gert skylt að setja á fót endurskoðunarnefnd, en með

²⁴ Sbr. 13. gr. laga nr. 79/2008 um endurskoðendur

Því voru innleidd ákvæði úr 8. félagatilskipun ESB²⁵. Verkefni endurskoðunarnefnda skv. lögum um ársreikninga eru fyrst og fremst eftirlit og beinist það að (I) fyrirkomulagi og virkni innra eftirlits og þar sem við á innri endurskoðun, (II) vinnuferli við gerð reikningsskila, svo og (III) endurskoðun ársreiknings. Auk þess skal endurskoðunarnefnd (IV) gera tillögu um endurskoðanda eða endurskoðunarfyrtæki sem lögð skal fyrir stjórn. Loks ber endurskoðunarnefnd (V) að meta óhæði endurskoðanda og endurskoðunarfyrtækis og hafa eftirlit með störfum þeirra, en slíkt á fyrst og fremst við þegar endurskoðandi veitir hinni endurskoðuðu einingu aðra þjónustu að auki.²⁶ Þau verkefni sem eru tíunduð í lögnum eru lágmarksverkefni, en í starfsreglum endurskoðunarnefnda kann að vera kveðið á um fjölmörg önnur verkefni sem þeim ber að sinna.

Þrátt fyrir að ákvæði um endurskoðunarnefndir kæmu fyrst í lög á árinu 2008, með gildistöku m.v. 1. janúar 2009, höfðu ýmis fyrirtæki, einkum fjármálafyrirtæki, sett slíkar nefndir á fót fyrir gildistöku laganna. Var það í samræmi við alþjóðlega þróun, en á undanförunum tveimur áratugum hefur verið lögð aukin áhersla á skipan endurskoðunarnefnda í því skyni að bæta stjórnarhætti fyrirtækja.

Eins og fram kemur í lögnum er það eitt af verkefnum endurskoðunarnefnda að hafa eftirlit með vinnuferli við gerð reikningsskila, en með því er átt við aðferðir og aðgerðir félags við gerð reikningsskila, hvort sem um er að ræða reikningsskil til innri eða ytri nota. Eftirlit endurskoðunarnefnda beinist fyrst og fremst að vinnuferli við gerð reikningsskila til ytri nota. Til þess að geta rækt eftirlitshlutverk sitt þarf endurskoðunarnefnd að hafa góða þekkingu á vinnuferlinu og því nauðsynlegt að innan nefndarinnar sé til staðar sérfræðiþekking á sviði reikningsskila og endurskoðunar. Mikilvægt er að endurskoðunarnefndin hafi þekkingu á þeim reikningsskilaaðferðum sem beitt er, en sérstaka áherslu ber henni að leggja á reikningsliði sem háðir eru mati stjórnenda. Endurskoðunarnefnd þarf að fylgjast með að nægur tími og mannaflí sé til staðar til þess að hægt sé að leggja fram áreiðanleg reikningsskil.

Til þess að geta sinnt því verkefni að hafa eftirlit með endurskoðun ársreiknings þarf endurskoðunarnefnd að hafa eftirlit með skipulagningu og framkvæmd endurskoðunar. Því þurfa samskipti endurskoðunarnefndar og ytri endurskoðanda að vera með þeim hætti að endurskoðunarnefnd samþykki endurskoðunaráætlun sem endurskoðandi leggur fram. Eftirlit nefndarinnar á í upphafi að beinast að því að umfang og gæði endurskoðunar sé nægjanlegt með hliðsjón af starfsemi og stærð félagsins. Á meðan á endurskoðun stendur á endurskoðandi að veita nefndinni upplýsingar um mikilvæg atriði sem kunna að koma upp og við lok endurskoðunar á endurskoðandi að fara yfir niðurstöður hennar með endurskoðunarnefnd.

Eitt af verkefnum endurskoðunarnefndar er að hafa eftirlit með óhæði endurskoðanda, en endurskoðanda ber að staðfesta óhæði sitt gagnvart hinu endurskoðaða félagi áður en vinna við endurskoðun hefst. Til þess að tryggja sem best að önnur verkefni endurskoðanda en þau sem

²⁵ Sjá 41. gr. 8. félagatilskipunar Evrópusambandsins nr. 2006/43/EB um lögboðna endurskoðun ársreikninga og samstæðureikninga.

²⁶ Sjá 108. gr. b laga nr. 3/2006 um ársreikninga

felast í endurskoðun hafi ekki áhrif á óhæði hans er æskilegt að nefndin samþykki fyrirfram hvaða aðra þjónustu hann megi veita félaginu.

Þar sem innri endurskoðun er til staðar á hún að heyra undir stjórn í stjórnskipulagi félags, en eins og áður kom fram er endurskoðunarnefnd undirnefnd stjórnar. Verkefni innri endurskoðunar felast í að prófa virkni innra eftirlits og áhættustýringar hjá félagi svo og að safna nauðsynlegum upplýsingum fyrir endurskoðunarnefndina. Verkefni endurskoðunarnefndar að því er varðar störf innri endurskoðunar felast m.a. í því að tryggja að í erindisbréf innri endurskoðunar séu tilgreind þau verkefni sem tryggja virkni innri endurskoðunar innan félagsins. Endurskoðunarnefndin skal hafa eftirlit með að nægileg þekking og tími sé til staðar þannig að innri endurskoðun geti sinnt verkefnum sínum og skal nefndin fara yfir innri endurskoðunaráætlanir. Nefndin skal fylgja því eftir að ábendingar og athugasemdir sem fram koma í skýrslum innri endurskoðenda, að stjórnendur taki afstöðu til þeirra með formlegum hætti.

Samkvæmt lögum ber stjórn félags ábyrgð á skipan endurskoðunarnefndar og skal hún skipuð þremur mönnum hið minnsta. Endurskoðunarnefnd skal skipa eigi síðar en mánuði eftir aðalfund. Um nefndarmenn segir að þeir skuli vera óháðir endurskoðanda félagsins og einnig skal meirihluti nefndarmanna vera óháður félaginu. Framkvæmdastjóra félags er óheimil seta í endurskoðunarnefnd þess. Um hæfni nefndarmanna segir að þeir skuli hafa þekkingu og reynslu í samræmi við störf nefndarinnar og skal a.m.k. einn nefndarmanna hafa staðgóða þekkingu og reynslu á sviði reikningsskila og endurskoðunar.²⁷

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis segir um ákvæði ársreikningalaga um endurskoðunarnefndir:

„Eins og áður segir voru gerðar breytingar á lögum nr. 3/2006 um ársreikninga með lögum nr. 80/2008. Er fjármálafyrirtækjum nú ávallt skýtt að hafa endurskoðunarnefnd. Með ákvæðum 108. gr. a til 108. gr. d hefur 41. gr. tilskipunar Evrópuþingsins og ráðsins 2006/43/EB verið innleidd. Samkvæmt 2. mgr. 108. gr. a skal endurskoðunarnefnd skipuð af stjórn fjármálafyrirtækis og skal það gert eigi síðar en mánuði eftir aðalfund. Endurskoðunarnefnd skal skipuð þremur mönnum hið minnsta. Í 3. mgr. 108. gr. a eru lögfestar sérstakar hæfisreglur fyrir nefndarmenn endurskoðunarnefnda. Þeir verða í fyrsta lagi að vera óháðir endurskoðendum fjármálafyrirtækis. Í öðru lagi verður meiri hluti nefndarmanna að vera óháður fjármálafyrirtækinu. Álitamál er hvernig skýra beri hugtakið „óháður“ og þá ekki sist hvort það útiloki starfsmenn fjármálafyrirtækis frá því að taka sæti í endurskoðunarnefnd.“²⁸

Tilmæli

Nefndin telur að ekki sé nægilega skýrt kveðið á um í lögum nr. 3/2006 með hvaða hætti endurskoðunarnefnd skuli skipuð og er nauðsynlegt að kveða skýrar á um það. Þannig er óljóst hvað átt sé við með að nefndarmenn skuli óháðir félaginu. Þetta hefur því vakið upp spurningar

²⁷ Sjá 108. gr. a laga nr. 3/2006 um endurskoðendur

²⁸ Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis, bindi 3, bls. 114

um hvort allir nefndarmenn skuli vera stjórnarmenn eða enginn og allt þar á milli. Nefndin telur mikilvægt að litið sé á verkefni endurskoðunarnefnda sem hluta af verkefnum stjórnar og því megi ekki ýta þeim út af borði stjórnar með því að einungis menn utan stjórnar skipi endurskoðunarnefnd.

Nefndin telur að huga beri að því að komið sé á formlegum og reglulegum samskiptum endurskoðunarnefndar eftirlitsskylds aðila og Fjármálaeftirlits vegna endurskoðunar á aðilum sem falla undir eftirlit stofnunarinnar og eru einingar tengdar almannahagsmunum. Slík samskipti gætu t.d. falist í fundahöldum þar sem aðilar gætu m.a. skipst á skoðunum um atriði sem þeir hefðu sérstakar áhyggjur af varðandi viðkomandi eftirlitsskyldan aðila og farið yfir áhersluatriði í eftirliti sínu.

4.1.6. Starfsumhverfi innri endurskoðunar

Innri endurskoðun er skilgreind sem starfsemi sem veitir óháða og hlutlæga staðfestingu og ráðgjöf sem ætlað er að vera virðisaukandi og bæta rekstur viðkomandi fyrirtækja og stofnana. Innri endurskoðun leggur mat á og bætir virkni áhættustýringar, eftirlitsaðferða og stjórnarháttanna með kerfisbundnum og öguðum vinnubrögðum og styður þannig viðkomandi fyrirtæki eða stofnun í því að ná markmiðum sínum.²⁹ Árangursrík innri endurskoðun grundvallast m.a. af því að henni sé skipað í stjórnskipulagi fyrirtækis beint undir æðstu stjórn og starfsmenn hennar séu óháðir og hæfir sérfræðingar.

Þær breytingar voru m.a. gerðar á lögum nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki í júní 2010³⁰ að kveðið er á um hlutverk innri endurskoðunar hjá fjármálafyrirtækjum með ítarlegri hætti en áður var gert. Í 16. gr. laga nr. 161/2002 kemur fram um innri endurskoðun:

„Í fjármálafyrirtæki skal starfa endurskoðunardeild sem annast innri endurskoðun. Innri endurskoðunardeild skal starfa óháð öðrum deildum í skipulagi fjármálafyrirtækis og er hún hluti af skipulagi þess og þáttur í eftirlitskerfi þess.

Starfsmenn innri endurskoðunardeildar skulu sameiginlega búa yfir nægjanlegri þekkingu og reynslu til þess að takast á við verkefni deildarinnar og skal starfsmannafjöldinn endurspeglar stærð fjármálafyrirtækis og starfsemi þess. Starfsmenn innri endurskoðunardeildar mega ekki vera hluthafar í viðkomandi fjármálafyrirtæki.

Heimilt er að kveða nánar á um starfsemi innri endurskoðunardeildar í reglugerð.

Stjórn fjármálafyrirtækis skal ráða forstöðumann endurskoðunardeildar fyrirtækis sem fer með innri endurskoðun í umboði hennar. Hann skal hafa sérþekkingu á sviði innri endurskoðunar, hafa lokið háskólaprófi sem nýtist í starfi og búa yfir nægilegri reynslu til þess að geta sinnt starfi sínu. Hann má ekki hafa verið úrskurðaður gjaldþrota eða hafa í tengslum við atvinnurekstur hlotið dóm fyrir refsiverðan verknað samkvæmt almennum hegningarlögum, samkeppnislögum, lögum um hlutafélög, lögum um einkahlutafélög,

²⁹ Skilgreining alþjóðlegra staðla um innri endurskoðun (IPPF)

³⁰ 8. gr. laga nr. 75/2010 um breyting á lögum um fjármálafyrirtæki með síðari breytingum, <http://www.althingi.is/altext/stjt/2010.075.html>

lögum um bókhald, lögum um ársreikninga, lögum um gjaldþrotaskipti o.fl. og ákvæðum laga um staðgreiðslu opinberra gjalda, svo og sérlögum sem gilda um aðila sem lúta opinberu eftirliti með fjármálastarfsemi.

Fjármálaeftirlitið getur hvenær sem er tekið hæfi forstöðumanns innri endurskoðunardeildar til sérstakrar skoðunar telji stofnunin tilefni til.1) Innri endurskoðun skal reglulega gera stjórn og endurskoðunarnefnd grein fyrir starfsemi sinni. Skýlt er að taka þær athugasemdir sem forstöðumaður innri endurskoðunar metur mikilvægar fyrir á stjórnarfundum og færa til bókar. Forstöðumaður innri endurskoðunardeildar hefur rétt til setu á stjórnarfundum þar sem athugasemdir hans eru á dagskrá.

Eigi sjaldnar en árlega skal innri endurskoðun gera Fjármálaeftirlitinu grein fyrir niðurstöðum kannana sinna. Auk þess skal innri endurskoðun tilkynna Fjármálaeftirlitinu sérstaklega og án tafar þær athugasemdir sem gerðar hafa verið og sendar stjórn. Fjármálaeftirlitið getur, með hliðsjón af eðli og umfangi rekstrar einstakra fjármálafyrirtækja, veitt undanþágu frá starfrækslu innri endurskoðunardeildar eða frá einstökum þáttum starfsemi þeirra og sett þeim fyrirtækjum sérstök skilyrði sem slíka undanþágu fá.“

Á árinu 2001 gaf Basel Committee on Banking Supervision út leiðbeinandi reglur um „Internal Audit in Banks and the Supervisor's Relationship with Auditors“, sem fjalla um eftirfarandi:

- Skilgreiningu á innri endurskoðun
- Markmið og viðfangsefni innri endurskoðunar
- Meginreglur innri endurskoðunar
- Verksvið og starfsemi innri endurskoðunar
- Samskipti eftirlitsyfirvalda við deild innri endurskoðunar og ytri endurskoðanda
- Endurskoðunarnefnd
- Útvistun á innri endurskoðun

Um er að ræða leiðbeinandi meginreglur fyrir eftirlitsaðila fjármálafyrirtækja um fyrirkomulag innri endurskoðunar í fjármálafyrirtækjum og samskipti eftirlitsaðila við innri og ytri endurskoðendur. Jafnframt nýtast reglurnar innri endurskoðendum við að byggja upp og skipuleggja sína starfsemi. Leiðbeinandi meginreglur Basel nefndarinnar eru í samræmi við alþjóðlega staðla um innri endurskoðun og vísa til þess að forstöðumenn innri endurskoðunar skuli tryggja fylgni við alþjóðlega staðla í starfsemi sinni.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur m.a. fram um innri endurskoðun fjármálafyrirtækjanna:

„Meginverkefni endurskoðunardeildanna á tímabilinu 2005 til falls bankanna á árinu 2008 beindist að gæðum og umbótum í rekstri, að mati á virkni eftirlits- og upplýsingakerfa og útlánaeftirlits. Hins vegar komu innri endurskoðendur lítið sem ekkert að gerð reikningsskila fyrirtækjanna. Hvað varðar útlánaeftirlit og þá sérstaklega mat á virði útlána þá komu innri endurskoðunardeildir mjög takmarkað að því verki nema hjá Sparisjóðabankanum/Icebank og SPRON. Í skýrslutöku af innri

*endurskoðendum stærstu fjármálafyrirtækjanna kom fram að þeir töldu það ekki hlutverk innri endurskoðunar að annast slíkt heildarmat.*³¹

„Í ljósi þeirra skýrslna sem innri endurskoðendur stóru bankanna þriggja gáfu fyrir rannsóknarnefndinni telur hún að eftirfylgni við athugasemdir innri endurskoðenda hafi almennt gengið mjög hægt fyrir sig, ef hún gekk þá eftir. Verður því ekki séð að störf innri endurskoðenda hafi haft nægilegan slagkraft. Er því ástæða til að draga í efa að innri eftirlitskerfi bankanna hafi í öllum tilvikum haldið í við hinn gífurlega hraða vöxt þeirra.

Rannsóknarnefnd telur brýna þörf á að leggja skýrari lagagrundvöll að innra eftirliti fjármálafyrirtækja og telur í því sambandi ekki viðhlítandi að byggja á leiðbeiningum Fjármálaeftirlitsins sem mæla t.d. fyrir um að innri endurskoðandi "þurfi" að hafa aðgang að nauðsynlegum gögnum og að "rík áhersla sé lögð á" að endurskoðun ljúki með skýrslu. Að mati rannsóknarnefndar þarf að setja lagalega bindandi reglur sem eru skýrar, stöðugar og fyrirsjáanlegar um lágmarksinntak innri endurskoðunar í fjármálafyrirtækjum sem hægt er að fylgja eftir með lagalegum úrræðum. Slíkar reglur ættu því að koma fram í lögum eða stjórnvaldsfyrirmælum sem hefðu viðhlítandi lagastoð.

*Þá telur rannsóknarnefnd mikilvægt að innri endurskoðendur fái tækifæri til að eiga reglulega fundi með Fjármálaeftirlitinu í samræmi við þau sjónarmið sem 14. gr. leiðbeinandi reglna Basel-nefndarinnar frá 2001 um innri endurskoðun er byggð á. Með því gefst þá færi á að samhæfa betur innra og ytra eftirlit og auka slagkraft þess eftirlits sem haft er með fjármálastofnunum.*³²

Í Svíþjóð er sterk hefð fyrir innri endurskoðun í ríkisreknum fyrirtækjum og stofnunum og er í því sambandi talað um „statliga internrevisionen“. Sá lagagrunnur sem innri endurskoðun í ríkisfyrirtækjum byggir á eru helst þessi Internrevisionsförordning (2006:1228), Förordning (2007:603) om intern styrning och kontroll, Myndighetsförordning (2007:515) og Förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag. Í þessum lögum er bæði hlutverk og verkefni innri endurskoðunar skilgreind, ásamt því að skilgreina umfang einstakra hugtaka. Það er ESV, Ekonomistyrningsverket, sem hefur umsjón með innra eftirliti í ríkisfyrirtækjum og stofnunum. Alls eru 54 stofnanir (myndigheter) skyldugar að hafa innri endurskoðunardeild. Sænska fjármálaeftirlitið hefur einnig gefið út reglugerð FFFS 2005:1 sem fjallar um innra eftirlit, innri stýringu og innri endurskoðun.

Í Danmörku eru ákvæði um að tiltekin fyrirtæki, t.d. fjármálafyrirtæki, starfræki innri endurskoðun, þó aðeins ef vissum stærðarmörkum er náð. Danska fjármálaeftirlitið sér um framkvæmd laganna. Danska fjármálaeftirlitið gaf út skýrslu í júní 2006 þar sem borið var saman skipulag innri endurskoðunar í Danmörku annars vegar og Evrópu hins vegar. Í niðurstöðum skýrslunnar kemur fram að danska skipanin er með sama hætti og annars staðar í Evrópu.

³¹ Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis, bindi 3, bls. 107

³² Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis, bindi 3, bls. 117

Grundvöllur fyrir starfi innri endurskoðunar í Danmörku byggir á tilmælum frá Basel Committee on Banking Supervision.

Í grænbók framkvæmdastjórnar ESB kemur fram að þeir sem njóta þjónustu endurskoðenda ætlast til að endurskoðendur veiti hagsmunaaðilum góða vissu um að efnahagsreikningurinn sé réttur og einnig mat þeirra á einstökum hlutum hans á þeim tíma er endurskoðunin fór fram. Þá kemur fram í grænbókinni að framkvæmdastjórnin vilji stuðla að eins konar „afturhvarfi“, þ.e. að áherslan verði á raunverulega sannpröfun efnahagsreikninga en síður á að kerfislega hafi verið rétt að endurskoðuninni staðið, þ.e.a.s. á verkefni, sem ættu að vera á ábyrgð viðskiptavinarins og aðallega í höndum innri endurskoðenda.

Tilmæli

Nefndin telur að með breytingu á lögum um fjármálafyrirtæki í júní 2010 hafi verið komið til móts við tilmæli rannsóknarnefndar Alþingis um þörf á skýrari lagagrundvelli fyrir starfsemi innri endurskoðunar hjá fjármálafyrirtækjum. Nefndin telur ennfremur að skoða þurfi hvort skylda beri aðrar einingar tengdar almannahagsmunum til að hafa innri endurskoðun.

Nefndin telur mikilvægt að sett verði í heildarlög um endurskoðun skýr lagafyrirmæli um efnisþætti er varða starfsemi innri endurskoðunar eins og fram koma í leiðbeinandi tilmælum frá svonefndri Basel nefnd (Basel Committee on Banking Supervision). Þá telur nefndin mikilvægt að settar séu lágmarkskröfur um menntun þeirra sem eru forstöðumenn innri endurskoðunar. Ennfremur telur nefndin að huga beri að því með hvaða hætti opinberir aðilar og/eða háskólasamfélagið geti komið að menntun innri endurskoðenda í samvinnu við Félag innri endurskoðenda og The Institute of Internal Auditors.

4.1.7. Áritun endurskoðenda og endurskoðun reikningsskila minni fyrirtækja

Tilgangur með endurskoðun ársreikninga og annarra reikningsskila er fyrst og fremst að auka áreiðanleika þeirra upplýsinga sem ársreikningarnir hafa að geyma. Íhlutun stjórnvalda með því að lögbinda endurskoðun ársreikninga tiltekinnna félaga er m.a. gerð í þeim tilgangi að opinberir aðilar vilja tryggja að fjárhagsupplýsingar séu sem réttastar. Endurskoðun í samræmi við alþjóðlega endurskoðunarstaðla og aðra alþjóðlega staðla og reglur sem um endurskoðun gilda getur reynst litlum og meðalstórum fyrirtækjum kostnaðarsöm. Að sama skapi er virði endurskoðunaráritunar fyrir fyrirtækin ekki alltaf ljóst, þrátt fyrir að endurskoðun reikningsskila auki áreiðanleika þeirra. Af þessum sökum hefur í nokkrum löndum Evrópu verið horfið frá endurskoðunarskyldu fyrir minnstu fyrirtækin.

Í lögum nr. 3/2006 um ársreikninga eru ákvæði um skyldu til endurskoðunar ársreikninga tiltekinnna félaga sem undir lögin falla. Auk þess er í ýmsum sérlögum ákvæði um endurskoðun ársreikninga. Þá geta verið ákvæði í samþykktum félaga um endurskoðun ársreikninga þeirra, þótt slíkt sé ekki lögboðið. Í lögum nr. 3/2006 um ársreikninga er sú skylda lögð á félög sem fara fram úr tvennum af eftirfarandi stæðarmörkum tvö ár í röð, eignir nemi 120 milljónum króna,

rekstrartekjur nemi 240 milljónum króna og um sé að ræða yfir 50 ársverk í fyrirtækinu á reikningsári, að þau kjósi sér endurskoðanda eða endurskoðunarfélag.³³ Í lögum nr. 3/2006 um ársreikninga og ýmsum sérlögum eru ákvæði um að skoðunarmenn geti endurskoðað ársreikninga og er ekki gerður greinarmunur á endurskoðun endurskoðenda og skoðunarmanna í lögnum. Endurskoðendum og skoðunarmönnum er í lögnum gert að endurskoða ársreikninga í samræmi við góða endurskoðunarvenju³⁴.

Í framhaldi af samþykkt nýrra laga um endurskoðendur á árinu 2008, voru lögð fram á 136. löggjafarþingi (2008-2009) frumvörp til breytinga á lögum um ársreikninga og lögum um bókhald. Frumvörpin voru lögð fram að nýju lítillaga breytt á 138. löggjafarþingi (2009-2010) en hlutu ekki afgreiðslu þingsins. Frumvörpin hafa ekki verið lögð fram á yfirstandandi þingi. Enn er því beðið lagabreytinga sem nauðsynlegar eru til þess að samræmi sé á milli laga um endurskoðendur og annarra laga. Í frumvörpunum var m.a. lagt til að hugtakið skoðunarmaður yrði fellt úr lögum um ársreikninga og lögum um bókhald, og samhliða að hugtakið yrði fellt úr öðrum lögum.

Lög nr. 3/2006 um ársreikninga eru byggð á 4. félagatilskipun ESB (78/660/EEC), sem fjallar um ársreikninga félaga, eins og þau er nánar skilgreind í tilskipuninni. Fyrst og fremst er um að ræða félög með takmarkaðri ábyrgð. Tilskipunin er að stofni til frá 25. júlí 1978, en henni hefur verið breytt fjórtán sinnum. Það er meginregla tilskipunarinnar að þau félög sem undir hana falla séu endurskoðunarskyld. Í framangreindu frumvarpi til breytinga á ársreikningalögum er lagt til að endurskoðunarskylda verði afnumin fyrir ýmis félög sem ekki fara fram úr tvennum af eftirfarandi stærðarmörkum tvö ár í röð, eignir 200 milljónir króna, rekstrartekjur 400 milljónir króna og fjöldi ársverk á reikningsári 50. Afnáam endurskoðunarskyldu á minni félög, eins og lagt var til í frumvarpinu, er í samræmi við heimild í 2. mgr. 51. gr. fjórðu félagatilskipunarinnar, en sú heimild var rýmkuð með breytingu á árinu 2006. Stærðarmörk tilgreind í tilskipuninni eru að ef félög eru undir tvennum af þessum stærðarmörkum tvö ár í röð, eignir EUR 4,4 milljónir (u.þ.b. 670 m.kr.), tekjur EUR 8,8 milljónir (u.þ.b. 1.340 m.kr.) og meðalfjöldi ársverka 50, er heimilt að undanþiggja þau endurskoðunarskyldu. Þær viðmiðunarfjárhæðir eigna og tekna sem lagðar eru til í frumvarpi til breytinga á lögum um ársreikninga eru því umtalsvert lægri en tilskipunin heimilar. Slíkt er ekki óeðlilegt þar sem félög sem talin eru lítil víða í Evrópu eru stór á Íslandi og mikilvæg í íslensku viðskiptalífi og þar með talið áreiðanleiki fjárhagsupplýsinga þeirra.

Í Danmörku og Svíþjóð eru undanþáguákvæði varðandi endurskoðunarskyldu. Í Danmörk var lögum breytt síðastliðið sumar og endurskoðunarskyldu aflétt af litlum félögum. Miðast undanþáguákvæðið dönsku laganna við að félög sem ekki fara fram úr tveimur af eftirtöldum stærðarmörkum í tvö ár í röð, tekjur undir 8 milljónum danskra króna (u.þ.b. 165 m.kr.), eignir undir 4 milljónum danskra króna og 12 ársverk, eru undanþegin endurskoðunarskyldu. Félag endurskoðenda í Danmörku lét gera könnun meðal banka í Danmörku um viðhorf þeirra til afnáms endurskoðunarskyldunnar og kom fram í könnuninni að um 80% af þeim sem svöruðu myndu líklega eða mjög líklega óska áfram eftir endurskoðuðum ársreikningum vegna

³³ Sbr. 98. gr. laga nr. 3/2006 um ársreikninga.

³⁴ Sbr. 102. gr. laga nr. 3/2006 um ársreikninga.

lánsúmsókna, þrátt fyrir afnám endurskoðunarskyldunnar. Í Svíþjóð er félögum sem fara fram úr eftirtöldum stærðarmörkum skylt að kjósa sér endurskoðanda, miðað er við 3 starfsmenn, efnahagsreikningur SEK 1,5 milljónir (u.þ.b. 25,5 m.kr.) og rekstrartekjur SEK 3,0 (u.þ.b. 51,0 m.kr.).

Í grænbók framkvæmdastjórnar ESB er þeirri hugmynd varpað fram hvort annars konar staðfestingar endurskoðenda en endurskoðun geti komið til greina fyrir lítil og meðalstór fyrirtæki, eins konar „takmörkuð endurskoðun“ eða „lögboðin könnun“. Auk þess að minnka kostnað fyrirtækja við endurskoðun gæti slík staðfestingarvinna einnig auðveldað smærri endurskoðunarfyrirtækjum að fylgja stöðlum sem um slíka vinna myndu gilda. Minni kröfur yrðu væntanlega gerðar varðandi gæðaeftirlit og annað opinbert eftirlit með slíkri endurskoðunarstarfsemi.

Í staðlaverki IFAC eru alþjóðlegir staðlar um könnun árshlutareikninga og ársreikninga og hafa endurskoðendur bæði reynslu og þekkingu til þess að vinna könnun samkvæmt þeim. Meiri reynsla er þó hjá endurskoðendum á könnun árshlutareikninga en ársreikninga. Skiptar skoðanir eru um hvort æskilegt sé að lögbinda könnun endurskoðenda á reikningsskilum og hefur því verið haldið fram að það eigi að vera hægt að vinna endurskoðun fyrir lítil fyrirtæki í samræmi við alþjóðlega endurskoðunarstaðla, án þess að umfang vinnunnar verði það mikið að það verði fyrirtækjunum þung byrði fjárhagslega.

Því sjónarmiði hefur einnig verið haldið fram að gera verði þær kröfur með lögum til allra félaga með takmarkaðri ábyrgð að ársreikningar þeirra séu endurskoðunarskyldir, en með takmörkun ábyrgðar geta þeir sem að atvinnustarfsemi standa minnkað fjárhagslega áhættu sína. Stjórnvöld eigi á móti að gera þær kröfur til þessara aðila að þeir leggi fram ársreikninga sem séu endurskoðaðir og fjárhagsupplýsingarnar þar með áreiðanlegri og áhætta þeirra sem reiða sig á fjárhagsupplýsingarnar, þ.á.m. opinberra aðila, þar með minni.

Tilmæli

Nefndin tekur ekki undir þær hugmyndir sem fram koma í grænbók framkvæmdastjórnar ESB og greint er frá hér að framan um annars konar staðfestingarvinnu endurskoðenda. Nefndin telur ekki æskilegt að lögleiða „takmarkaða endurskoðun“ eða „lögboðna könnun“ ársreikninga.

Nefndin leggur áherslu á að nú þegar verði gengið frá breytingum á lögum um ársreikninga og bókhaldslögum til samræmis við nágildandi lög um endurskoðendur hvað varðar endurskoðun ársreikninga. Nefndin telur nauðsynlegt að taka til skoðunar endurskoðunarskyldu fyrirtækja hvað varðar stærðarmörk þeirra. Nefndin telur einnig nauðsynlegt að fram fari heildarendurskoðun á lögum um ársreikninga og lögum um bókhald, en slík heildarendurskoðun má þó ekki tefja framangreindar lagabreytingar.

Nefndin leggur til að kannað verði hvort mögulegt sé að gera meiri greinarmun en nú er á milli ársreikninga félaga eftir því hvort þeir eru áritaðir um endurskoðun, könnun eða hvort um aðstoð við gerð reikningsskila hafi verið að ræða.

Nefndin telur nauðsynlegt að auka skilning notenda á því hvað hinar mismunandi áritanir endurskoðenda þýða, en slíkt mætti gera með aukinni kynningu á efni og innihaldi áritana. Mikilvægt er að háskólasamfélagið og endurskoðendur komi að slíkum kynningum.

4.1.8. Opnber skipan endurskoðenda við fyrirtæki sem sinna almannahagsmunum

Í kjölfar hinnar alþjóðlegu fjármálakreppu hefur nokkur umræða farið fram um hvort núverandi skipulag um skipan endurskoðenda tryggji óhæði hans með fullnægjandi hætti. Umræðan hefur m.a. snúist um það hvort núverandi skipan geri það að verkum að líklegt sé að nán starfstengli myndist við stjórn fyrirtækis og endurráðning sé óháð gæðum þeirra vinnu sem endurskoðandi leggur fram.

Í lögum nr. 3/2006 um ársreikninga er fjallað um megin verkefni endurskoðenda sem er að endurskoða ársreikning fyrirtækja. Í 96. gr. laganna er kveðið á um að aðalfundur eða almennur félagsfundur kjósi einn eða fleiri endurskoðendur, endurskoðunarfélag eða skoðunarmenn í samræmi við lögin og samþykktir félagsins. Framkvæmd á skipan ytri endurskoðanda eða endurskoðunarfyrirtækis hefur almennt verið þannig að stjórn fyrirtækis hefur lagt fram tillögu til aðalfundar um ráðningu endurskoðenda. Ríkisendurskoðun skipar endurskoðanda í þeim stofnunum og fyrirtækjum sem falla undir endurskoðun hennar. Í 96. gr. laga nr. 3/2006 um ársreikninga kemur einnig fram að félagsmenn sem fara með minnst 10% hluta atkvæðanna geta krafist þess að stjórn félags beini þeim tilmælum til ársreikningaskrár að tilnefndur verði „minnihluta“ endurskoðandi við félagið.

Með innleiðingu 8. félagatilskipunar ESB komu inn í lög um ársreikninga ákvæði um endurskoðunarnefndir.³⁵ Þar segir m.a. í 108. gr. a að við einingar tengdar almannahagsmunum skuli starfa endurskoðunarnefndir. Hlutverk endurskoðunarnefnda er tengist skipan endurskoðenda er:

1. Mat á óhæði endurskoðanda eða endurskoðunarfyrirtækis og eftirlit með öðrum störfum endurskoðanda eða endurskoðunarfyrirtækis.³⁶
2. Setja fram tillögur til stjórnar um val á endurskoðanda eða endurskoðunarfyrirtæki.³⁷

Í skýrslu breska fjármálaeftirlitsins (FSA) er fjallað um skipan endurskoðenda og samskipti þeirra við stjórnendur eininga tengdra almannahagsmunum. Í skýrslunni er bent á að þrátt fyrir að endurskoðendur starfi í umboði hluthafa og skipun þeirra sé háð samþykki hluthafa mynda þeir engu að síður nán starfstengsl við stjórn og stjórnendur fyrirtækis. Þá er vakin athygli á því að þegar um flókinn fyrirtækjarekstur er að ræða þarf endurskoðandi að eiga náið samband við stjórnendur við framkvæmd endurskoðunar um tíma og hæfilegan tilkostnað. Þá styrkist samstarfið enn frekar þegar endurskoðandi veitir fyrirtæki aðra þjónustu. Bent er á að þetta samband kann að hafa áhrif á eftirlitshlutverk endurskoðanda (fyrir hönd hluthafa) gagnvart

³⁵ Sjá IX. kafli A. Endurskoðunarnefnd, 108. gr. a – 108. gr. d laga nr. 3/2006 um ársreikninga.

³⁶ Sbr. 4. tölul. 108. gr. b. laga nr. 3/2006 um ársreikninga.

³⁷ Sbr. 5. tölul. 108. gr. b. laga nr. 3/2006 um ársreikninga.

stjórnendum og að endurskoðendur kunni að lenda í hagsmunaárekstrum vegna skyldu sinnar gagnvart hluthöfum annars vegar og vegna sambands við fyrirtækið hinsvegar. Vakin er athygli á því að lykillinn að því að stjórn hugsanlegum hagsmunaárekstrum er að tryggja að hvatinn til þess að skila af sér endurskoðun í háum gæðaflokki sé meiri en hvatinn til þess að sýna annars konar framferði.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis eru ekki gerðar athugasemdir við verklag við skipan endurskoðenda eða tillögur að breytingum á lögum hvað það varðar.

Tilmæli.

Nefndin telur ekki ástæðu til að breyta núverandi fyrirkomulagi við skipan ytri endurskoðenda eða endurskoðunarfyrirtækja til að endurskoða ársreikninga. Nefndin telur að með því að fela endurskoðunarnefndum að gera tillögur um endurskoðendur til stjórnar hjá einingum tengdum almannahagsmunum sé gætt meiri fagmennsku við ákvörðun um skipan endurskoðenda.

4.2. Endurskoðendur

4.2.1. Óhæði endurskoðenda

Ein af grundvallarforsendum þess að skapa traust á endurskoðendastéttinni hjá þeim aðila sem þeir vinna fyrir og þeirra sem byggja ákvarðanir sínar á áliti og staðfestingum endurskoðenda er að endurskoðendur séu hverju sinni óháðir í verkefnum sínum bæði í reynd og ásýnd.

Í VI. kafla laga nr. 79/2008 um endurskoðendur er fjalla um óhæði endurskoðenda og þau atriði sem endurskoðandi ber að taka tillit til við framkvæmd endurskoðunarverkefna er tryggi óhæði hans gagnvart viðskiptavini sínum í reynd og ásýnd. Þar kemur m.a. fram að við mat á óhæði skal endurskoðandi fylgja ákvæðum siðareglna sem Félag löggildra endurskoðenda hefur sett.³⁸ Þá skal endurskoðandi við endurskoðun eininga tengdum almannahagsmunum ár hvert staðfesta við endurskoðunarnefnd fyrirtækisins óhæði sitt gagnvart þeim sem endurskoðaður er.

Um starfstíma endurskoðenda kemur m.a. fram í VI. kafla laga nr. 79/2008 að ef endurskoðandi lætur af störfum áður en ráðningartíma hans er lokið ber honum að tilkynna starfslok til stjórnar félags og endurskoðendaráðs. Ef skipt er um endurskoðanda skal sá sem lætur af störfum upplýsa endurskoðanda sem tekur við um ástæðu fyrir starfslokum og veita hinum nýja endurskoðanda aðgang að öllum upplýsingum sem máli skipta. Þá skal endurskoðandi sem áritar reikningsskil eininga tengdum almunnahagsmunum taka sér hlé frá endurskoðun þeirrar einingar eftir tiltekin árafjöldi.

³⁸ Sjá 3. mgr. 19. gr. laga nr. 79/2008 um endurskoðendur

Þá er í kaflanum fjallað um þóknun vegna endurskoðunar. Þar kemur m.a. fram að þóknun fyrir endurskoðun skuli miða við að hún gerir endurskoðandi kleift að vinna sitt verk í samræmi við faglega kröfur og lagafyrirmæli sem gilda um störf þeirra.

Félag löggiltra endurskoðenda hefur sett siðareglur fyrir endurskoðendur á Íslandi. Siðareglur þessar byggja á siðareglum IFAC (alþjóðasambands endurskoðenda) „Code of Ethics for Professional Accountants” frá júní 2005 ásamt þeim breytingum sem fram koma í endurskoðuðum reglum IFAC sem voru gefnar út í júlí 2009. Eins og áður hefur komið fram er FLE aðili að IFAC. Tilgangur IFAC samkvæmt stofnskrá þess er „*þróun og efling endurskoðendastarfsins á heimsvísu með samræmdum stöðlum til að geta veitt sem besta þjónustu í almannabágu*”. Í þessu skyni hefur stjórn IFAC stofnað siðanefnd til að þróa og gefa út í sínu nafni siðareglur fyrir endurskoðendur um allan heim. Sem aðildarfélag að IFAC ber FLE að stuðla að upptöku siðareglna sem samtökin gefa út.

Siðanefnd FLE hefur það hlutverk að fylgjast með þróun siðareglna endurskoðenda á alþjóðavettvangi og gera tillögur að breytingum á siðareglum félagsins þegar tilefni er til. Í lögum nr. 79/2008 um endurskoðendur kemur fram að endurskoðendur skuli fylgja siðareglum sem settar hafa verið af FLE og staðfestar af ráðherra.

Í siðareglunum eru settar fram lágmarkskröfur til endurskoðenda, en þar sem lög og stjórnvaldsfyrirmæli kveða á um strangari reglur en fram koma í siðareglunum ganga ákvæði laga og stjórnvaldsfyrirmæla framár ákvæðum siðareglanna.

Í siðareglum endurskoðenda er kveðið á um að þegar endurskoðunarverkefni eru í þágu almannaheilla skuli meðlimir endurskoðunarteyma, fyrirtæki og samstarfsfyrirtæki endurskoðenda vera óháð þeim aðila sem endurskoðaður er. Í siðareglunum segir m.a.:

„Óhæði í reynd

Hugarástand sem gerir kleift að látið sé í ljós álit án þess að hafa orðið fyrir áhrifum sem stofna faglegu mati í hættu og gerir því einstaklingi kleift að starfa af heilindum og beita hlutlægni og faglegri dómgreind.

Óhæði í ásýnd

Forðast tengsl og aðstæður sem hafa svo mikla þýðingu að óvilhallur og upplýstur þriðji aðili væri líklegur til að álykta, á grundvelli allra staðreynda og aðstæðna, að heilindum, hlutlægni eða faglegri tortryggni, fyrirtækis eða meðlims endurskoðunarteymis hafi verið stefnt í hættu.

Endurskoðendur skulu beita úrlausnaraðferðum við að:

- a) bera kennsl á ógnanir við óhæði;*
- b) meta vægi þeirra ógnana sem borin hafa verið kennsl á;*
- c) og beita varúðarráðstöfunum eftir þörfum til að eyða ógnunum eða draga úr þeim svo að þær verði ásættanlegar.*

Þegar endurskoðandi metur aðstæður þannig að viðeigandi varúðarráðstafanir séu ekki fyrir hendi eða hægt ekki að beita þeim til að eyða ógnunum eða draga úr þeim svo þær verði

ásættanlegar skal hann forðast aðstæður eða tengsl sem skapa ógnanir eða hafna eða hætta við viðkomandi endurskoðunarverkefni.

Endurskoðandi skal nota faglega dómgreind við beitingu þessara úrlausnaraðferða. ³⁹

Tilmæli

Nefndin leggur til að ákvæði um staðfestingu ráðherra á siðareglum endurskoðenda verði felld úr lögum. Að mati nefndarinnar á það að vera verkefni FLE að setja endurskoðendum siðareglur. Með nýrri opinberri skipan um starfsemi endurskoðenda og eftirlit með störfum þeirra er rétt að nýtt fagråd endurskoðenda fylgist með siðareglum endurskoðenda og samþykki þær, en eftirfylgni með þeim verði hjá endurskoðendaráði.

Sérákvæði um óhæði ef við á verði sett í lög um endurskoðendur, en að öðru leyti byggist kröfur um óhæði á ákvæðum siðareglanna.

4.2.2. Kvaðir til endurskoðenda um gerð endurskoðunarskýrsla til þess sem endurskoðaður er

Endurskoðendur afla sér viðtækrar þekkingar með störfum sínum á starfsemi þess fyrirtækis sem endurskoðað er. Sú þekking gæti verið nytsamleg fyrir stjórnendur fyrirtækisins. Þá er ekki síður mikilvægt að stjórnendum sé gerð grein fyrir helstu þáttum endurskoðunarvinnu í sérstakri endurskoðunarskýrslu í tengslum við endurskoðun ársreiknings.

Í lögum nr. 79/2008 um endurskoðendur er fjallað um áritun endurskoðenda á reikningsskil. Þar segir að við lok endurskoðunar skuli endurskoðandi árita hið endurskoðaða viðfangsefni sem inniheldur upplýsingar um endurskoðunina og álit endurskoðandans. Áritun skal vera í samræmi við alþjóðlega endurskoðunarstaðla. Ekki er að finna frekari ákvæði um skyldur endurskoðanda um skýrslugerð til þess aðila sem greiðir fyrir þjónustuna í framangreindum lögum.

Í lögum nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki, sbr. reglur Fjármálaeftirlitsins nr. 532 frá 30. júní 2003 um endurskoðun fjármálafyrirtækja, er m.a. fjallað um skýrslugerð endurskoðanda til stjórnar viðkomandi fjármálafyrirtækja. Í 13. gr. reglnanna er kveðið á um skyldu endurskoðanda til að senda stjórn viðkomandi fjármálafyrirtækis sérstaka endurskoðunarskýrslu vegna ársuppgjörs að lokinni hefðbundinni endurskoðunarvinnu. Í slíkri endurskoðunarskýrslu skal m.a. gerð grein fyrir helstu þáttum þeirrar endurskoðunarvinnu sem framkvæmd var í tengslum við endurskoðun ársreiknings. Einnig skal gera grein fyrir umsögn endurskoðandans á framlögum í afskriftareikning, þ.á m. umsögn um sérstök framlög vegna stærstu lánþega. Þá skal gert grein fyrir helstu niðurstöðum endurskoðunarkannana á innra eftirliti stofunarinnar og álit

³⁹ Siðareglur fyrir endurskoðendur, uppfærðar og samþykktar á aðalfundi FLE 5. nóvember 2010, bls. 34-35, sjá: http://www.fle.is/fle/endurskodun/sidareglur/?ew_news_onlyarea=content1&ew_news_onlyposition=3&cat_id=79521&ew_3_a_id=356197

endurskoðanda á gæðum innra eftirlitskerfis stofnunarinnar og starfsemi innri endurskoðunardeildar auk annarra athugasemda og ábendinga sem endurskoðandi telur ástæðu til að koma á framfæri við stjórn fyrirtækisins.

Hvað skýrslugerð endurskoðanda varðar gera alþjóðlegir endurskoðunarstaðlar ráð fyrir að hin hefðbundna áritun á reikningsskilin sé fullnægjandi, en hún er, eins og fram kemur hér að framan, hugsuð fyrir stóran og fjölbreytilega hóp lesenda reikningsskila. Alþjóðlegir endurskoðunarstaðlar gera einnig ráð fyrir að aðilar geti sett sér frekari reglur um skýrsluskil til þess sem er endurskoðaður.

Í ályktunum rannsóknarnefndar Alþingis um skýrsluskil endurskoðenda til fjármálafyrirtækjanna segir:

„Samkvæmt 3. tölul. 13. gr. reglna nr. 532/2003 um endurskoðun fjármálafyrirtækja bar endurskoðanda, að lokinni hefðbundinni endurskoðunarvinnu, að senda stjórn viðkomandi fjármálafyrirtækis sérstaka endurskoðunarskýrslu þar sem gerð væri m.a. grein fyrir helstu niðurstöðum endurskoðunarkannana á innra eftirliti fjármálafyrirtækisins og álitum endurskoðanda á gæðum innra eftirlitskerfis stofnunarinnar og starfsemi innri endurskoðunardeildar. Það er mat rannsóknarnefndarinnar að þessi skýrslugerð endurskoðenda hafi í flestum tilvikum verið mjög ófullkomin og ekki í samræmi við fyrrnefnd fyrirmæli.

Í 92. gr. laga nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki og 9. gr. reglna nr. 532/2003 um endurskoðun fjármálafyrirtækja segir m.a. að fái endurskoðandi vitneskju um verulega ágalla á rekstri eða atriði er varða innra eftirlit, greiðslutryggingu útlána eða önnur atriði, sem veikt geta fjárhagsstöðu hlutaðeigandi fyrirtækis, eigi hann að upplýsa bæði stjórn fyrirtækisins og Fjármálaeftirlitið um það. Þetta á einnig við um sambærileg atriði sem endurskoðandi kemst á snodir um og varða fyrirtæki í nánnum tengslum við hlutaðeigandi fjármálafyrirtæki. Við skýrslutöku hjá rannsóknarnefnd Alþingis voru endurskoðendur fjármálafyrirtækjanna spurðir hvort þeir hefðu upplýst Fjármálaeftirlitið í samræmi við framangreind ákvæði. Svör þeirra voru á öll einn veg, að þeir hefðu aldrei fram að falli bankanna komið slíkri ábendingu á framfæri við Fjármálaeftirlitið.“⁴⁰

Í grænbók framkvæmdastjórnar ESB er fjallað um mikilvægi þess að bæta upplýsingastreymi og samvinnu endurskoðenda, stjórnenda félaga og opinberra eftirlitsaðila. Þar er bent á að endurskoðendur afla sér víðtækrar þekkingar á viðkomandi starfsemi með vinnu sinni sem er mikilvæg fyrir stjórnendur félaga og opinbera eftirlitsaðila. Hins vegar verða að gæta þessa að ábyrgð hvers aðila fyrir sig sé skýr.

Tilmæli

Nefndin telur, m.a. með tilliti til athugasemda rannsóknarnefndar Alþingis að setja eigi ákvæði í lög um skyldu endurskoðanda til að gera endurskoðunarskýrslu til stjórnar fyrirtækja og annarra

⁴⁰ Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis, bindi 3, bls. 153

sem endurskoðun nær til. Þar komi einnig fram lágmarkskröfur um þá þætti sem endurskoðandi ber að gera grein fyrir í sérstaki skýrslu og má í því sambandi m.a. vísa til framangreindra reglna FME. Þá telur nefndin að komi eigi til skoðunar hvort skylda eigi ytri endurskoðendur við loka endurskoðun ársreikninga, til að skila til FME skýrslu um tiltekna efnisþætti í ársreikning eftirlitsskyldra aðila.

4.2.3. Vottun endurskoðenda á innra eftirliti

Öflugt innra eftirlit er ein af forsendum árangursríkrar stjórnunar og er hluti af þeim aðgerðum sem aðilar nota til þess að ná markmiðum sínum. Í Sarbanes-Oxley lögnum kemur m.a. fram að við endurskoðun skráðra fyrirtækja í Bandaríkjunum skuli óháðir endurskoðendur meta skilvirkni innra eftirlits er tengist gerð reikningsskila. Að mati opinberra aðila þar í landi markaði framangreint ákvæði í raun tímamót og hefur það bætt alla fjármálalega upplýsingagjöf.

Í áritun endurskoðenda á ársreikninga félaga kemur fram að við áhættumat er tekið tillit til innra eftirlits félagsins sem varðar gerð og framsetningu ársreikninga, en ekki til að gefa álit á virkni innra eftirlits fyrirtækjanna í heild sinni. Í reglum Fjármálaeftirlitsins um endurskoðun fjármálafyrirtækja nr. 532/2003 lagað skyldur á endurskoðanda að kanna sérstaklega virkni innra eftirlits er varðar útlán fjármálafyrirtækja og önnur atriði sem veikt geta fjárhagsstöðu hlutaðeigandi fyrirtækis og gefa um það skýrslu.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur m.a. eftirfarandi fram um skoðun á virkni innra eftirlits fjármálafyrirtækja:

„Tekið er fram bæði í 92. gr. laga nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki og 9. gr. reglna nr. 532/2003 um endurskoðun fjármálafyrirtækja, að verði endurskoðandi var við verulega ágalla á rekstri eða atriði er varða innra eftirlit, greiðslutryggingar útlána eða önnur atriði sem veikt geta fjárhagsstöðu hlutaðeigandi fyrirtækis, skuli hann gera stjórn þess og Fjármálaeftirlitinu viðvart.

Þau eftirlitskerfi sem koma til skoðunar til að meta virkni innra eftirlits fjármálafyrirtækja eru m.a. áhættustýring, útlánanefndir og innri endurskoðun. Við könnun á því hvernig ytri endurskoðendur skoðuðu framangreinda þætti var horft til endurskoðunarskýrslna árána 2004 til 2007 og annarra gagna sem tengdust viðfangsefninu og lögð voru fyrir rannsóknarnefndina.“⁴¹

„Samkvæmt 3. tölul. 13. gr. reglna nr. 532/2003 um endurskoðun fjármálafyrirtækja bar endurskoðanda, að lokinni hefðbundinni endurskoðunarvinnu, að senda stjórn viðkomandi fjármálafyrirtækis sérstaka endurskoðunarskýrslu þar sem gerð væri m.a. grein fyrir helstu niðurstöðum endurskoðunarkannana á innra eftirliti fjármálafyrirtækisins og álitu

⁴¹ Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis, bindi 3, bls. 141-142

endurskoðanda á gæðum innra eftirlitskerfis stofnunarinnar og starfsemi innri endurskoðunardeildar. Það er mat rannsóknarnefndarinnar að þessi skýrslugerð endurskoðenda hafi í flestum tilvikum verið mjög ófullkomin og ekki í samræmi við fyrrnefnd fyrirmæli.

Í 92. gr. laga nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki og 9. gr. reglna nr. 532/2003 um endurskoðun fjármálafyrirtækja segir m.a. að fái endurskoðandi vitneskju um verulega ágalla á rekstri eða atriði er varða innra eftirlit, greiðslutryggingu útlána eða önnur atriði, sem veikt geta fjárhagsstöðu hlutaðeigandi fyrirtækis, eigi hann að upplýsa bæði stjórn fyrirtækisins og Fjármálaeftirlitið um það. Þetta á einnig við um sambærileg atriði sem endurskoðandi kemst á snoðir um og varða fyrirtæki í nánnum tengslum við hlutaðeigandi fjármálafyrirtæki. Við skýrslutöku hjá rannsóknarnefnd Alþingis voru endurskoðendur fjármálafyrirtækjanna spurðir hvort þeir hefðu upplýst Fjármálaeftirlitið í samræmi við framangreind ákvæði. Svör þeirra voru á öll einn veg, að þeir hefðu aldrei fram að falli bankanna komið slíkri ábendingu á framfæri við Fjármálaeftirlitið.⁴²

„Af þeim upplýsingum sem fram komu í skýrslum sem teknar voru af endurskoðendum fjármálafyrirtækjanna fyrir rannsóknarnefnd Alþingis verður ekki annað ráðið en að rannsóknir endurskoðenda á innri eftirlitskerfum fjármálafyrirtækjanna hafi verið jafn takmarkaðar og framangreind umfjöllun í endurskoðunarskýrslum þeirra ber með sér.“⁴³

Tilmæli

Nefndin telur að einn af mikilvægustu þáttum í störfum ytri endurskoðenda sé mat þeirra á innra eftirlitskerfi fyrirtækis og þá sérstaklega hvað varðar gerð reikningsskila. Þrátt fyrir að í lögum og reglum um endurskoðun og gerð reikningsskila fjármálafyrirtækja séu ákvæði um skoðun og skýrslugerð ytri endurskoðenda varðandi innra eftirlit með gerð reikningsskila, þá telur nefndin að brýnt sé að árétta frekar í lögum skyldu ytri endurskoðenda bæði til rannsókna á innra eftirliti og skýrslugerð tengt því hjá einingum tengdum almannahagsmunum.

4.2.4. Menntun og endurmenntun

Mikilvægi menntunar og endurmenntunar endurskoðenda í síbreytilegu starfsumhverfi kallar á nauðsyn þess að þeir viðhaldi þekkingu sinni á því viðskiptaumhverfi sem til skoðunar er hverju sinni.

Háskóli Íslands og Háskólinn í Reykjavík bjóða 120 eininga meistaranám í reikningshaldi/skilum og endurskoðun sem tekur tvö ár. Náminu lýkur með prófgráðu Master og Accounting and Auditing (MAcc). Kröfur til að hefja námið eru BS-próf í viðskiptafræði með áherslu á fjármál, reikningshald, skattaskil og lögfræði eða annað háskólanám með tilteknum undirbúningsnámskeiðum sem tengjast reikningshaldi og endurskoðun á BS stigi.

⁴² Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis, bindi 3, bls. 153

⁴³ Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis, bindi 3, bls. 143

Í lögum nr. 79/2008 um endurskoðendur segir að ráðherra veiti réttindi með löggildingu til endurskoðunarstarfa. Til þess að öðlast löggildingu þarf viðkomandi að fullnægja m.a. eftirtöldum atriðum:

- a) að hafa lokið meistaranámi í endurskoðun og reikningsskilum sem viðurkennt er af endurskoðendaráði.
- b) að hafa staðist sérstakt próf til öflunar endurskoðunarréttinda sem nær til þeirra greina bóknáms og verkmenntunar sem helst varða endurskoðendur og störf þeirra.
- c) að hafi starfað að lágmarki í þrjú ár undir handleiðslu endurskoðanda við endurskoðun ársreikninga og annarra reikningsskila hjá endurskoðunarfyrtæki.

Endurmenntun endurskoðenda skal að lágmarki svara til 20 klukkustunda á ári og samtals 120 klukkustunda á hverju þriggja ára tímabili.⁴⁴ Í 3. mgr. 7. gr. laga nr. 79/2008 segir að endurmenntun endurskoðenda skuli á hverju þriggja ára tímabili ná a.m.k. til eftirfarandi sviða og skal lágmark endurmenntunar á hverju sviði vera:

- a) endurskoðun 30 klukkustundir.
- b) reikningsskil og fjármál 20 klukkustundir.
- c) skatta- og félagaréttur 15 klukkustundir.
- d) siðareglur og fagleg gildi 10 klukkustundir.

Fyrirkomulag og kröfur til að öðlast réttindi með löggildingu til endurskoðunarstarfa s.s. í Danmörku eru mjög áþekktar og gilda hér á landi. Þar eru gerðar kröfur um að lokið hafi verið námi HA, HD í fjármálum eða reikningsskilum og viðskiptafræðum, (cand oecon, cand polit.) til að geta hafið nám til löggildingar sem tekur 1 ár og því til viðbótar meistararitgerðar. Þess utan skal sá sem þreytir próf til löggildingar hafa minnst 3ja ára starfstíma hjá löggildum endurskoðendum.

Tilmæli

Að mati nefndarinnar eru menntunarkröfur til löggildingar hér á landi og starfsþjálfun þeirra sem þreyta verklegt próf, í samanburði við önnur lönd, í fullu samræmi við ýtarlegar kröfur þar um. Nefndin leggur ekki til breytingar á menntunarkröfum né starfsþjálfun endurskoðenda. Nefndin telur að huga beri að því hvort efla megi hlut háskólanna í endurmenntun endurskoðenda.

4.2.5. Skipulag og fjármögnun fyrirtækja endurskoðenda

Endurskoðendum er heimilt að stofna félag um rekstur starfsemi sinnar í því formi sem þeir kjósa sjálfir. Það er þó skilyrði að meirihluti atkvæðisréttar sé í höndum endurskoðenda eða endurskoðunarfyrtækja sem hlotið hafa viðurkenningu á Evrópska efnahagssvæðinu eða í aðildarríkjum stofnsamnings Fríverslunarsamtaka Evrópu eða

⁴⁴ Sjá 2. mgr. 7. gr. laga nr. 79/2008 um endurskoðendur

Færeyjum. Meirihluti stjórnarmanna skulu vera endurskoðendur eða fulltrúar endurskoðunarfyrtækja.⁴⁵

Ekki eru í lögum um endurskoðendur lagðar aðrar skorður við eignarhaldi á endurskoðunarfyrtækjum en þær að endurskoðendur verða með einhverjum hætti að vera eignaraðilar að slíkum félögum. Ákvæði þessi eru í samræmi við ákvæði 8. félagatilskipunar ESB um lögboðna endurskoðun, en skv. henni er ekkert sem takmarkar það að aðrir en endurskoðendur eða endurskoðunarfélög geti átt 99,9% í endurskoðunarfélagi og farið með atkvæðisrétt allt að sem nemur 49,9%. Hérland lagaákvæði varðandi stjórnun og eignarhald endurskoðunarfyrtækja eru eins og fram kom í samræmi við ákvæði 8. félagatilskipunarinnar. Ólíkt er á milli landa innan Evrópu hvernig ákvæði um eignarhald á endurskoðunarfyrtækjum hafa verið lögleidd, sem verður að telja óheppilegt, en æskilegt væri að ákvæði um þetta væru með sambærilegum hætti.

Í eldri lögum um endurskoðendur⁴⁶ voru mun þrengri skorður settar við eignarhaldi á endurskoðunarfyrtækjum. Samkvæmt þeim urðu allir félagsmenn að vera endurskoðendur ef um sameignarfélag var að ræða. Ef um einkahlutafélag eða hlutafélag var að ræða mátti hlutaféð aðeins vera í eigu endurskoðenda eða endurskoðunarfyrtækja sem störfuðu á Evrópska efnahagssvæðinu eða í aðildarríkjum stofnsamnings Fríverslunarsamtaka Evrópu. Sú undantekning var þó varðandi einkahlutafélög og hlutafélög að starfsmenn og starfsmannafélag hlutaðeigandi endurskoðunarfyrtækis máttu eiga allt að 30% af hlutafé þess og fara með allt að sama magn atkvæða.⁴⁷

Í eldri lögum um endurskoðendur var takmörkun á starfssviði félaga sem endurskoðendur stofnuðu um rekstur sinn og mátti reksturinn aðeins vera um rekstur endurskoðunarfyrtækis⁴⁸. Slík takmörkun er ekki til staðar í núgildandi lögum, en sérstaklega er vikið að því í umsögn um 3. gr. frumvarps þess er varð að lögum nr. 79/2008 að ekki sé gerð krafa um að rekstur fyrirtækis sem fengið hefur skráningu til endurskoðunarstarfa takmarkist eingöngu við rekstur endurskoðunarfyrtækis.⁴⁹

Flestir starfandi endurskoðendur, hvort sem þeir vinna í stórum eða smáum rekstrareiningum sinna ýmsum öðrum verkefnum en endurskoðun eða annarri staðfestingavinnu. Slík verkefni geta m.a. falist í ýmis konar reikningshaldslegri ráðgjöf, ráðgjöf á sviði skattamála og rekstrar- og fjármálalegri ráðgjöf. Í stærri endurskoðunarfyrtækjum hefur sérhæfing aukist mjög mikið á undanegnum árum og hefur ráðgjöf, einkum á sviði skattamála og rekstrar- og fjármálaráðgjafar, verið færð í sérstakar deildir eða svið innan fyrirtækjanna, eða jafnvel til dótturfélaga endurskoðunarfyrtækja.

⁴⁵ Sbr. 1. – 3. mgr. 3. gr. laga nr. 79/2008

⁴⁶ Lög nr. 18/1997 um endurskoðendur

⁴⁷ Sjá 6. gr. laga nr. 18/1997 um endurskoðendur, <http://www.althingi.is/lagas/135b/1997018.html>

⁴⁸ Sjá 2. mgr. 6. gr. laga nr. 18/1997 um endurskoðendur, <http://www.althingi.is/lagas/135b/1997018.html>

⁴⁹ Sjá greinargerð við 3. gr. frumvarps sem varð að lögum nr. 79/2008; <http://www.althingi.is/alttext/135/s/0827.html>

Í siðareglum endurskoðenda eru strangar reglur að því er varðar óhæði endurskoðenda og setja reglurnar fjölmargar takmarkanir á hvaða önnur verkefni endurskoðendur mega vinna hjá þeim fyrirtækjum sem þeir endurskoða. Ákvæði siðareglanna um þetta eru sérstaklega strangar að því er varðar einingar tengdar almannahagsmunum. Siðareglunum er m.a. ætlað að takmarka svonefnda sjálfsmatsógnun, en það er ógnun sem getur skapast þegar endurskoðandi þarf að leggja sjálfstætt mat á eigin niðurstöður.

Í grænbók framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins er fjallað um skipulag endurskoðunarfyirtækja og eignarhald þeirra. Í skýrslunni er því haldið fram að endurskoðunarfyirtækni þurfi að bæta stjórnarhætti sína og skipulag til þess að takmarka möguleika á hagsmunaárekstrum og styrkja óhæði sitt. Því er velt upp að endurskoðunarfyirtækin ættu að hafa óháða aðila innan stjórnskipulags síns. Einnig er bent á að hluthafar endurskoðaðra félaga ættu að eiga skoðanaskipti við endurskoðunarfyirtæknið í þeim tilgangi að auka gagnkvæm samskipti og skilning.

Í skýrslunni er ennfremur bent á aukið flækjustig og vöxt stórra fyrirtækja, sem kunni að hafa í för með sér að endurskoðunarfyirtækin hafi ekki nægilegan fjárhagslegan styrkleika til þess að standa undir hugsanlegum skaðabótakröfum frá slíkum fyrirtækjum. Til þess að mæta því er bent á þann möguleika að endurskoðunarfyirtækin sæki sér aukið eigið fé frá öðrum en hefðbundnum eigendum endurskoðunarfyirtækja. Einnig er bent á að slík ytri eiginfjármögnun gæti hjálpað smærri endurskoðunarfyirtækjum til að stækka hraðar. Í skýrslunni er bent á að fjármögnum utanaðkomandi aðila á endurskoðunarfyirtækjum kallar á varúðarráðstafanir til þess að koma í veg fyrir að ytri fjárfestar hafi áhrif á með hvaða hætti endurskoðun er unnin.

Ytri eiginfjármögnun frá aðilum sem ekki tengjast með beinum hætti rekstri endurskoðunarfyirtækja kann að leiða til aukinna krafna um arðsemi til skemmri tíma. Slíkar kröfur gætu dregið úr möguleikum endurskoðunarfyirtækjanna á fjárfestingum sem ætlað væri að auka gæði faglegrar vinnu. Ytri fjármögnun af þessu tagi kann einnig að ógna óhæði endurskoðenda, auk þess sem aukið eigið fé endurskoðunarfyirtækja kynni að hafa í för með sér að gerðar væru hærri skaðabótakröfur á hendur þeim en ella. Samhliða hugsanlegum breytingum á fyrirkomulagi fjármögnunar endurskoðunarfyirtækja þyrfti því að fara fram skoðun á því hvort setja ætti þak á fjárhæð skaðabótakrafna. Óvissa að því er varðar fjárhæðir hugsanlegra skaðabótakrafna hefði í för með sér hærri ávöxtunarkröfu fjárfesta. Slík óvissa dregur úr áhuga fjárfesta á að leggja til eigið fé endurskoðunarfyirtækis.

Tilmæli

Nefndin telur ekki ástæðu til sérstakra tilmæla að því er varðar skipulag og fjármögnun endurskoðunarfyirtækja að svo stöddu en telur nauðsynlegt að stjórnvöld fylgist náið með umræðu um þetta efni á vettvangi Evrópusambandsins.

4.2.6. Áhætta samfara samþjöppun og samkeppni endurskoðunarfyrirtækja á markaði

Í grænbók Evrópusambandsins er fjallað um að á alþjóðavettvangi séu fjögur samstarfsfyrirtæki endurskoðenda (Big Four) langstærst á endurskoðunarmarkaðinum. Áætlað er að markaðshlutdeild þessara fyrirtækja sé yfir 90% af skráðum félögum í flestum löndum Evrópu. Fram kemur í skýrslunni að öðrum endurskoðunarfyrirtækjum hafi reynst erfitt að komast inn á þennan markað, þrátt fyrir að þau hafi getu til þess að starfa á alþjóðlegum mörkuðum. Því er velt upp hvort það geti haft í för með sér kerfisáhættu ef eitthvert af þessum fjórum stóru samstarfsfyrirtækjum endurskoðenda féllu. Í grænbókinni er bent á nokkrar leiðir til þess að auka markaðshlutdeild annarra endurskoðunarfyrirtækja á kostnað þeirra stóru. Bent er á þann möguleika að krefjast þess að tvö endurskoðunarfyrirtæki annist endurskoðun fyrirtækja og einungis annað þeirra fyrirtækja gæti verið „Big Four“ fyrirtæki.

Eina landið í Evrópu þar sem þess er krafist að tvö endurskoðunarfyrirtæki annist endurskoðun skráðra félaga er Frakkland, en frá þessu hefur verið horfið í mörgum löndum Evrópu á undanförunum árum. Aðrar leiðir eru nefndar í skýrslunni til þess að auka markaðshlutdeild minni fyrirtækja á kostnað stóru samstarfsfyrirtækjanna, svo sem lögboðin útskipting endurskoðunarfyrirtækja („mandatory rotation“), kröfur um að minni endurskoðunarfyrirtækjum sé gert kleift að taka þátt í útboðum og bönn við ákvæðum í lánasamningum þar sem gerðar eru kröfur um að eitt af fjóru stóru endurskoðunarfyrirtækjunum annist endurskoðun lántakenda.

Hér á landi er staðan ekki ósvipuð og annars staðar í Evrópu, þ.e. að fjögur stærstu íslensku endurskoðunarfyrirtækin eru samstarfsfyrirtæki þessara fjögurra stóru alþjóðlegu endurskoðunarfyrirtækja. Ætla má að um 70% þeirra endurskoðenda sem vinna sem endurskoðendur séu starfandi hjá þeim fjóru stóru hér á landi.

Þrátt fyrir að fjögur stærstu endurskoðunarfyrirtækin hér á landi teljist stór í hlutfalli við endurskoðunarmarkaðinn, eru þetta lítil félög í alþjóðlegum samanburði. Aukið flækjustig í viðskiptum, þjónusta við stór og alþjóðleg fyrirtæki, umfangsmikið regluverk reikningsskila og endurskoðunar, gæðakröfur og auknar menntunarkröfur og ýmsir fleiri þættir gera það að verkum að litlum endurskoðunarfyrirtækjum getur reynst það þungur baggi að haga rekstri sínum þannig að þau uppfylli þær kröfur sem gerðar eru til þeirra og þeirra endurskoðenda sem þar starfa og samhliða reka fyrirtækin með hagkvæmum hætti.

Það er erfitt að sjá fyrir hvaða afleiðingar það gæti haft ef eitt eða fleiri af fjóru stóru samstarfsfyrirtækjum endurskoðenda falla, en slíkt gæti gerst hvort sem er á alþjóðlegum vettvangi eða að eitthvert íslensku samstarfsfélaganna félli. Fall einhverra af hinum fjóru stóru hefði áreiðanlega í för með sér truflun í viðskiptalífínu, en líklegt væri þeir starfsmenn sem störfuðu hjá því félagi sem félli fengju störf hjá öðrum endurskoðunarfyrirtækjum, hvort sem þau væri einhver af þeim fjóru stóru eða öðrum.

Tilmæli:

Með hliðsjón af framanrituðu telur nefndin að sú samþjöppun sem er á endurskoðunarmarkaðnum héraendis sé ekki sérstakt áhyggjuefni og að fall eins af fjóru stóru endurskoðunarfyrtækjunum hefði ekki för með sér kerfisáhættu. Nefndin telur þó að stjórnvöld eigi að hugleiða til hvaða aðgerða eigi að grípa ef eitt eða fleiri hinna stærri endurskoðunarfyrtækja féllu.

5. Sérstök mál

5.1. Skylduaðild að Félagi löggiltra endurskoðenda

Í lögum um endurskoðendur er gert skylt að endurskoðendur hafi með sér fagfélag sem nefnist Félag löggiltra endurskoðenda (FLE) og er öllum endurskoðendum skylt að vera þar félagsmenn. FLE hefur samkvæmt lögnum með höndum ýmis verkefni í samráði við endurskoðendaráð.

Í erindisbréfi um skipun í nefnd um málefni endurskoðenda var sérstaklega óskað eftir að nefndin tæki til skoðunar skylduaðild endurskoðenda að Félagi löggiltra endurskoðenda. Sú ósk byggist vafalaust m.a. á kvörtun til umboðsmanns Alþingis þar sem kvartað var yfir því að skylduaðild að félaginu kynni að brjóta gegn ákvæðum 2. mgr. 74. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands.

Í kafla 5.1.4. í skýrslu þessari er fjallað um aðkomu FLE að framkvæmd laga um endurskoðendur, en FLE hefur með höndum fjölmörg lögboðin verkefni. Nauðsynlegt er að skoða skylduaðild endurskoðenda að FLE í samhengi við þau verkefni sem félaginu eru falin með lögum. Vandséð er hvernig og hvers vegna félagið ætti að sinna þeim verkefnum sem talin eru upp í lögnum fyrir starfandi endurskoðendur sem stæðu utan félagsins.

Tilmæli

Nefndin telur að færa eigi þau verkefni sem Félagi löggiltra endurskoðenda er gert að sinna lögum samkvæmt úr höndum félagsins og til opinberra aðila. Samhliða verði numin úr lögum ákvæði um skyldu endurskoðenda til að hafa með sér fagfélag og skyldu endurskoðenda til að vera þar félagsmenn. Þrátt fyrir afnám ákvæða þessara úr lögum telur nefndin nauðsynlegt að samstarf og samráð opinberra aðila og starfandi endurskoðenda sé til staðar.

6. Viðbrögð í kjölfar fjármálakreppunnar og hruns bankakerfisins er snúa að endurskoðendum

Nefndin hefur aflað upplýsinga bæði innanlands og erlendis frá sem fjalla um málefni endurskoðenda í kjölfar hinnar alþjóðlegu fjármálakreppu og hruns bankakerfisins hér á landi. Einkum er hér um að ræða skýrslur sem opinberir aðilar hafa látið gera.

Eftirfarandi greinagerðir komu til sérstakar skoðunar nefndarinnar:

Fjármálaráðuneyti Bandaríkjanna (The Department of the Treasury), Advisory Committee on the Auditing Profession, Final Report, October 6, 2008. Útgefin 6. október 2008.

Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins, *Green Paper - Audit Policy: Lessons from the Crisis*, 13/10 2010. Birt 13. október 2010.⁵⁰

Fjármálaeftirlit Bretlands, *Enhancing the Auditor's Contribution to Prudential Regulation*, June 2010. Birt í júní 2010.⁵¹

Rannsóknarnefnd Alþingis, *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Útgefin í apríl 2010.

Þingmannanefnd sem falið var að fjalla um um skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis, Skýrsla þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis. Birt í september 2010.⁵²

Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands, Viðskiptadeildar, *Endurskoðunarmarkaðinn á Íslandi*. Birt í október 2010.⁵³

⁵⁰ Sjá: http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/2010/green_paper_audit_en.htm

⁵¹ Sjá: http://www.fsa.gov.uk/pages/Library/Policy/DP/2010/10_03.shtml

⁵² Sjá: <http://www.althingi.is/alttext/138/s/1501.html>

⁵³ Sjá: <http://hdl.handle.net/1946/6803>

6.1. Skýrsla ráðgjafanefndar fjármálaráðuneytis Bandaríkjanna um endurskoðunarstéttina

Í október 2007 skipaði Henry M. Paulson jr., fjármálaráðherra Bandaríkjanna, ráðgjafanefnd til að kanna stöðu og framtíðarhorfur endurskoðunarstéttar þar í landi. Könnun þessi var sú fyrsta sem gerð var frá setningu Sarbanes-Oxley laganna 2002. Nefndin skilaði skýrslu sinni ári síðar með 31 tillögu um þau þrjú megin viðfangsefni sem til skoðunar voru hjá nefndinni, þ.e. mannauð, skipulag fyrirtækja og fjármál, samþjöppun og samkeppni endurskoðunarfyrirtækja. Í skýrslunni kom m.a. fram að skipulag og uppbygging endurskoðunarfyrirtækja, stjórnun þeirra og fjármál, upplýsingagjöf til almennings og fjárfesta hafi ekki aðeins áhrif á starfsemi þeirra, heldur einnig á ímynd þeirra á markaði. Vegna þeirrar hættu sem fyrir hendi er á að eitthvert hinna stóru endurskoðunarfyrirtækja falli, taldi nefndin að fylgjast þyrfti með starfsemi þeirra og að þingið legði línur um hvernig hjálpa mætti fyrirtækjunum, gerðist þess þörf. Þá taldi nefndin að til að tryggja hæfni endurskoðenda til að takast á við þær miklu breytingar, sem hefðu orðið á markaðnum þyrfti að endurskoða reglulega próf í endurskoðun, námsskrá og námsefni.

Ráðgjafanefndinni var m.a. falið að kanna stöðu og framtíðarhorfur endurskoðendastéttarinnar með áherslu á vöxt hennar og viðgang. Eins og fram kemur í skýrslu ráðgjafanefndarinnar er öflug og lifandi endurskoðendastétt einn af hornsteinunum og afar mikilvæg fyrir bandaríska fjármagnsmarkað en meira en 100 milljónir manna hafa treyst honum fyrir sparnaði sínum og því fé, sem lagt hefur verið til hliðar sem lífeyrir elliáranna.

Í skýrslu ráðgjafanefndarinnar kemur fram að formenn hennar hafi tekið að sér að vera í forsvari fyrir nefndina vegna þess að þeir telja endurskoðunarstarfið mikilvægt fyrir markaðinn og efnahagslífið og fyrir samfélagið allt. Endurskoðandinn gegnir göfugu hlutverki, sem nýtur þó ekki alltaf þeirrar virðingar, sem því ber. Formenn nefndarinnar vona að tillögur nefndarinnar, verði eftir þeim farið, muni eiga þátt í að auka hróður stéttarinnar og orðstír. Í flóknu og margbreytilegu samfélagi skiptir öllu máli, að unnt sé að treysta innihaldi upplýsinga, hverjar sem þær eru. Lög og frjálsir og óháðir fjölmiðlar gegna þar lykilhlutverki. En þetta á ekki síður við um gagnsæi í starfi endurskoðandans.

Markmiðið er, að fólk geti óhrætt treyst markaðnum fyrir sparifé sínu en mestu skiptir þó traust á innviðum efnahagslífsins og þeim lögum og reglum, sem eiga að vernda hag fjárfesta. Fjárfestingu mun ávallt fylgja einhver áhætta. Von um góða ávöxtun felur í sér aukna áhættu og á markaði skiptast á sigrar og ósigrar. Fjárfestar eiga hins vegar að geta treyst því, að innviðirnir, þar á meðal endurskoðun skráðra fyrirtækja, séu traustir og vel virkir.

Í skýrslunni kemur ennfremur fram að fjögur stærstu endurskoðunarfyrirtækin hafi endurskoðað um 98% þeirra fyrirtækja í Bandaríkjunum sem skráð eru á markaði og að þetta hlutfall sé svipað á öðrum helstu fjármagnsmörkuðunum. Þær kröfur sem gerðar eru til endurskoðunar geta verið nokkuð mismunandi. Almennt er tilgangurinn sá að prófa með sjálfstæðum og hlutlægum hætti

þá stefnu og þær aðferðir, sem viðhafðar eru við gerð ársreikninga, og starfsaðferðir og það mat, sem stjórnendur leggja til grundvallar við undirbúning ársreikningsins.

Í fyrstu stóru könnuninni á málefnum endurskoðenda í Bandaríkjunum frá setningu Sarbanes-Oxley laganna 2002 kom fram að margt hafi breyst til batnaðar í endurskoðun á síðustu árum og það er almenn skoðun, að eftirlitsráð með endurskoðun í skráðum fyrirtækjum (PCAOB, Public Company Accounting Oversight Board) hafi haft mjög heillavænleg áhrif. Þá var nefndin upplýst um, að eftirlitsstofnanir í öðrum löndum hafi einnig unnið að því að efla og styrkja endurskoðun. Endurskoðun og endurskoðendastéttin hafa áður verið til gaumgæfilegrar skoðunar en í eina tíð settu endurskoðendur sér sínar eigin reglur að mestu og undir hælinn var lagt hvort farið væri eftir tillögum til úrbóta. Í skýrslunni kemur fram að ráðgjafanefndin sé bjartsýn á að með PCAOB við stýrið muni tillögur nefndarinnar fá verðuga athygli.

Mikilvægur þáttur í Sarbanes-Oxley lögnum er að við endurskoðun skráðra fyrirtækja í Bandaríkjunum skuli óháður endurskoðandi meta skilvirkni innra eftirlits í fyrirtækjunum. Erfitt reyndist að koma því í framkvæmd en það virðist hafa tekist eins og að var stefnt. Markar það í raun tímamót og hefur bætt og mun halda áfram að bæta fjármálalega upplýsingagjöf. Gott og árangursríkt innra eftirlit skiptir miklu máli hvað varðar allar færslur, að þær séu nákvæmar og tímanlega skráðar. Á það sinn þátt í að verja eigur fyrirtækisins og stuðla að áreiðanlegri, fjármálalegum upplýsingum.

Í samræmi við Sarbanes-Oxley lögin sjá nú sjálfstæðar endurskoðunarnefndir í Bandaríkjunum um að ráða óháða endurskoðendur og annast milligöngu við þá. Með lögnum voru verkefni endurskoðunarinnar aukin og taka þau nú einnig til athugunar á innra eftirliti. Endurskoðunarkostnaður skráðra fyrirtækja hefur aukist umtalsvert í kjölfarið. Fyrir setningu Sarbanes-Oxley laganna var endurskoðunarkostnaður um 50% af allri þóknuninni. Það hlutfall var komið upp í um 80% árið 2006.

Í skýrslu ráðgjafanefndarinnar eru settar fram 31 tillaga, sem fram komu við umræður í þremur undirnefndum en hver þeirra fjallaði sérstaklega um eitt af þremur megin viðfangsefnum ráðgjafanefndarinnar **mannauð, skipulag fyrirtækja og fjármál, samþjöppun og samkeppni**.

Í undirnefnd um mannauð var sjónum beint að menntun endurskoðenda, að hlutfallslegri þátttöku fólks úr minnihlutahópum og að stöðu þeirra háskóladeilda, sem kenna endurskoðun. Varði nefndin miklum tíma í að kynna sér það sem þarf til að búa nemendur vel undir endurskoðunarstarfið og vakti m.a. athygli á því að nauðsynlegt væri að huga vel að breytingum og endurnýjun á námsefninu, til að það endurspeglaði þær miklu breytingar sem orðið hefðu á markaðnum. Í framhaldi af því lagði nefndin til að próf í endurskoðun, námsskrá og námsefni yrðu endurskoðuð reglulega til að vera í takt við breytingar á markaði.

Skipulag eða uppbygging endurskoðunarfyrirtækja, stjórnun þeirra, fjármál og upplýsingagjöf til almennings og fjárfesta hafa ekki aðeins áhrif á starfsemi fyrirtækjanna, heldur einnig á ímynd þeirra á markaði. Undirnefndin tekur fram að nokkrar umbætur hafa orðið á stjórnun fyrirtækja undanfarið en nefndin leggur til að gripið verði til ýmissa ráða til að auka gagnsæi hvað varðar

endurskoðunariðnaðinn sjálfan. Í fyrsta lagi, að PCAOB og bandaríska verðbréfaeftirlitið (SEC, Securities and Exchange Commission) kanni hvort endurskoðunarfyrtækjin eigi að skipa óháða fulltrúa í stjórn fyrirtækjanna eða ráðgjafaráð (advisory boards). Í öðru lagi, að SEC endurskoði þær upplýsingakröfur sem gerðar eru til skráðra fyrirtækja og þá þannig að þeim beri að skýra frá öllum breytingum í hópi þeirra sem annast endurskoðunina. Að síðustu er lagt til, að stóru endurskoðunarfyrtækjin láti árlega frá sér fara skýrslu líka þeirri, sem 8. félagatilskipun Evrópusambandsins kveður á um, ásamt mati eða vísbendingum um gæði endurskoðunar (and including audit quality indicators) auk þess sem allir ársreikningar verði sendir PCAOB og varðveittir þar sem trúnaðarmála.

Í skýrslunni kemur fram að undirnefnd um skipulag fyrirtækja og fjármál hafi unnið mikið og gott starf en að um eitt mikilvægt málefni hafi ekki náðst samstaða um innan hennar en það er um hlutverk og staða réttarkerfisins, málarekstur og hugsanleg skaðabótamál (role of the civil litigation system) vegna endurskoðunar í skráðum fyrirtækjum. Í skýrslunni kemur fram að þótt ekki hafi náðst sátt um þetta mál þá sé talinn ávinningur af því að greina frá þeim ólíku viðhorfum, sem fram komu.

Um afleiðingar málaferla gegn endurskoðunarfyrtækjum hefur verið deilt áratugum saman og um það voru skiptar skoðanir innan undirnefndarinnar. Nefndin telur að líta megi á umræðuna um þessi mál sem vegvísi fyrir framtíðina. Nefndin vill einnig leggja áherslu á og undirstrika ályktanir hennar um gagnsæi endurskoðunarfyrtækja. Stærstu endurskoðunarfyrtækjin eru umsvifamikil á almennum verðbréfamarkaði og verða að líta sömu kröfum um gagnsæi og aðrir þátttakendur á þeim markaði, bæði vegna trúverðugleika markaðarins sjálfs og fyrirtækjanna.

Vegna þeirrar hættu, sem fyrir hendi er, á að eitthvert stóru endurskoðunarfyrtækjanna falli, lagði nefndin til, að PCAOB fylgdist með starfsemi fyrirtækjanna og hverju því framferði, sem gæti stefnt þeim í voða, og einnig, að þingið legði línurnar um það hvernig hjálpa mætti fyrirtækjunum og endurhæfa gerðist þess þörf. Formenn ráðgjafanefndarinnar studdu þessa tillögu og töldu að það yrði enn áhrifaríkara ef PCAOB gæfi fjármálaráðherra eða starfshópi forsetaembættis Bandaríkjanna um fjármálamarkaðinn árlega skýrslu um stöðu endurskoðunariðnaðarins.

Í skýrslunni kemur fram að endurskoðun í skráðum fyrirtækjum sé mál, sem varði þjóðarhagsmunum. Þau skref, sem stigin voru með setningu Sarbanes-Oxley laganna og stofnun PCAOB eru til marks um það. Endurskoðunin fer fram innan þess ramma, sem verðbréfamarkaðurinn setur, og PCAOB mótar reglurnar á landsvísu. Mál geta hins vegar risið í einstökum fylkjum en laga- og reglugerðaumhverfið getur verið ólíkt frá einu fylki til annars. Af þeim sökum getur málarekstur orðið mjög dýr, langdreginn og á stundum fremur marklítill. Formenn ráðgjafanefndarinnar töldu þess vegna, að löggjafinn ætti að beita sér fyrir því, að komið verði á einu samræmdu kerfi í þessum efnunum að mestu leyti. Það myndi verða til þess að einfalda málin og draga úr kostnaði án þess að rýra ábyrgð endurskoðenda. Alríkisreglur um endurskoðun skráðra fyrirtækja ættu þvert á móti að stuðla að auknum heilindum og ábyrgð innan starfsgreinarinnar.

Ekki er nema sanngjarnt, að endurskoðunarfyrtækni sem eru lögsótt og krafin skaðabóta, geti áfrýjað slíkum málum en formenn ráðgjafanefndarinnar telja að hið ólíka laga- og reglugerðaumhverfi í fylkjunum standi stundum í vegi fyrir því.

Var niðurstaða nefndarinnar sú að þingið ætti að hugleiða að setja endurskoðunarfyrtækjunum alríkisreglur, sem kveði á um að hlutverk þeirra væri bundið við endurskoðun og skyld mál. Slíkar reglur gætu m.a. tekið til stofnunar endurskoðunarfyrtækja, ásamt skatta- og fjármögnunarívilnun, leyfisveitinga á vegum alríkisins, nánari skilgreiningar á eftirlitshlutverki PCAOB, nýrra stjórnunarháttá sjálfstæðra stjórnenda, til takmarkana á ábyrgð endurskoðenda skráðra fyrirtækja, skyldubundinnar skýrslugjafar, þar með taldir endurskoðaðir ársreikningar, og meiri og betri upplýsingagjafar til fjárfesta. Auk þess mætti þingið hugleiða hvort rétt væri að koma á fót tryggingafélagi á alríkisgrunni, sem gæti í sumum málum veitt endurskoðendum nokkra vernd og yrði fjármagnað með hluta af þóknun skráðra fyrirtækja til endurskoðunarfyrtækja. Áðurnefnt fyrirkomulag gæti orðið til að auka sjálfstæði endurskoðenda og undirstrika, að þeirra meginhlutverk væri að annast endurskoðun.

Formenn ráðgjafanefndarinnar tóku fram í skýrslunni að þeir styddu þá tillögu, að PCAOB móti staðla fyrir endurskoðunarfyrtækni um upplýsingagjöf og þar á meðal þá kröfu, að frá og með árinu 2011 skuli stærstu endurskoðunarfyrtækni senda PCAOB endurskoðaða GAAP-ársreikninga. Telur ráðgjafanefndin að þau ættu að veita endurskoðunarráðum og fjárfestum þessar sömu upplýsingar. Það yrði til að auka gegnsæi, skerpa á aga, ábyrgð og nauðsynlegu trausti. Stærstu endurskoðunarfyrtækni eru mjög mikilvæg fyrir heilbrigði fjármagnsmarkaðarins og ef þau eru mjög fá, sem eru ráðandi á markaði, er ekki nema sanngjarnt, að þau séu gagnsæ og upplýsingagjöf um þau sé ekki síðri en um fyrirtækni, sem þau endurskoða. Hvetur ráðgjafanefndin fyrirtækni til að bregðast sjálfviljug við þessu en ef ekki, verður PCAOB af skarið.

6.2. Evrópusambandið

Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins sendi frá sér umræðuskjal eða grænbók (Green Paper, Audit Policy: Lessons from the Crisis)⁵⁴ í októbermánuði sl. sem fjallar um hvaða lærdóm megi draga af hinni alþjóðlegu fjármálakreppu er varðar stöðu endurskoðenda. Í skjalinu kemur m.a. fram að framkvæmdastjórnin vill vera í fararbroddi í þessari umræðu á alþjóðavettvangi. Framkvæmdastjórnin vill stuðla að eins konar “afturhvarfi”, að áherslan verði á raunverulega sannpröfun efnahagsreikninga en síður á að kerfislega hafi verið rétt að endurskoðuninni staðið. Endurskoðendur eru skipaðir og þiggja sín laun hjá fyrirtækni sem þeir endurskoða. Í því sambandi veltir framkvæmdastjórnin fyrir sér hvort endurskoðun ætti að falla undir lögboðið eftirlit, þar sem skipan, laun og skipunartími yrði á ábyrgð þriðja aðila. Þá hefur framkvæmdastjórnin áhuga á að kanna hvort banna eigi endurskoðendafyrirtækjum að bjóða þjónustu sem ekki fellur undir endurskoðun og að lokum að skoða hvort gagnkvæm samskipti milli endurskoðenda og viðkomandi eftirlitsstofnana skuli vera lögbundin.

⁵⁴ Sjá http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/2010/green_paper_audit_en.htm

Í grænbók ESB kemur fram að tilgangur þeirra aðgerða, sem gripið hefur verið til í Evrópu og víðar um heim í kjölfar fjármálakreppunnar, hefur fyrst og fremst verið sá að koma á stöðugleika í fjármálalífínu. Víða hefur verið litið gagnrýnum augum á hlutverk banka, vogunarsjóða, matsfyrirtækja, eftirlitsstofnana og seðlabanka og starfsemi þeirra verið könnuð ofan í kjölinn. Aftur á móti hefur því verið minni gaumur gefinn hvernig efla megi hefðbundna endurskoðun í því skyni að stuðla að auknum stöðugleika. Bankarnir töpuðu miklum fjármunum á árunum 2007 til 2009 vegna stöðutöku, sem ýmist var utan eða innan efnahagsreiknings þeirra, og það vekur ekki aðeins upp spurningar um það hvernig endurskoðendur gátu skrifað upp á reikningana athugasemdalaust, heldur einnig um það hvort núverandi lög og reglur séu í takt við tímann og komi að þeim notum, sem til er ætlast. Með það í huga sé því ærin ástæða til að ræða um og skilgreina tilgang endurskoðunarinnar og til hvaða þátta hún eigi að taka þegar ráðist verður í umbætur á þeim lögum sem gilda um fjármálamarkaðinn.

Framkvæmdastjórnin vill vera í fararbroddi í þessari umræðu á alþjóðavettvangi og hún mun leita í því efni eftir náinni samvinnu við aðra alþjóðlega samstarfsaðila í nefnd um fjármálalegan stöðugleika (Financial Stability Board) og í G-20. Endurskoðunin ásamt eftirliti og rekstrarstjórn er lykilatriði þegar kemur að því að treysta stöðugleikann enda er það hlutverk endurskoðunar að ábyrgjast réttar upplýsingar um fjárhagslega stöðu fyrirtækja. Þessi ábyrgð ætti að gera það ólíklegra en ella, að ranglega sé greint frá fjárhagsstöðunni og minnka þá um leið þann kostnað, sem mistök og alvarleg áföll hafa jafnan í för með sér fyrir hagsmunaaðila og allt samfélagið. Örugg og vel unnin endurskoðun er nauðsynleg til að endurvekja traust og trúnað á markaði; hún er til þess fallin að vernda fjárfesta og draga úr fjármagnskostnaði fyrirtækja.

Í grænbókinni kemur einnig fram að með þetta í huga ber að leggja áherslu á, að endurskoðendur gegna mikilvægu hlutverki en þeim er lögum samkvæmt falið að annast lögboðna endurskoðun. Þeir hafa með öðrum orðum það samfélagslega hlutverk að leggja mat á áreiðanleika reikningsskila fyrirtækja og stofnana. Sjálfstæði eða óhæði endurskoðendanna ætti því að vera sjálfur hornsteinninn í öllu þeirra starfi. Kominn er tími til að skoða hvernig þetta samfélagslega hlutverk hefur verið innt af hendi. Ýmsir hagsmunaaðilar hafa áhyggjur af og efast um að endurskoðun eigi við í núverandi viðskiptaumhverfi og aðrir eiga bággt með að skilja, að í ársreikningum skuli stundum vera talað um, að staðan sé „traust í grundvallaratriðum“ þótt fyrirtækið hafi í raun átt í miklum erfiðleikum. Telja má líklegt, að þessir hagsmunaaðilar geri sér ekki alltaf grein fyrir þeim takmörkunum, sem endurskoðun eru settar (mikilvægisreglan, úrtaksprófanir, hlutverk endurskoðanda við að fletta ofan af eða koma auga á misferli og ábyrgð stjórnenda), en engu að síður verður þetta til að ýta undir efasemdir. Þess vegna telur framkvæmdastjórnin, að þörf sé á markvissri umræðu um nauðsynlegar aðgerðir til að tryggja að endurskoðun ársreikninga og skýrslur endurskoðenda komi að því gagni sem til er ætlast.

Þegar fram kemur í skýrslu endurskoðenda, að ársreikningarnir gefi glögga mynd af stöðunni í samræmi við þann ramma, sem um endurskoðunina gilda jafngildir það „ákveðinni tryggingu“ fyrir því, að ársreikningarnir í heild séu lausir við meiriháttar villur, hvort sem þær megi rekja til misferlis eða mistaka. Svo virðist sem núverandi endurskoðunaraðferðir bendi til, að hin „ákveðna trygging“, sem áður er nefnd, beinist minna að því að ársreikningarnir gefi glögga mynd af stöðunni en meira að því að tryggja, að þeir hafi verið gerðir í samræmi við lög og

reglur. Þann lærdóm má hins vegar draga af bankakreppunni, að endurskoðunin eigi að snúast meira um „efni en form“. Það felur í sér, að ekki sé reynt notfæra sér ólíkt lagaumhverfi eftir lögsagnarumdæmum (landa í milli). Mikilvægt er að benda á, að alþjóðlegar reikningskilareglur (IFRS) styðjast við þá meginreglu, að gefin sé glögg mynd af efni fremur en formi.

Þeir, sem njóta þjónustu endurskoðenda, ætlast til, að þeir veiti hagsmunaaðilum góða vissu um, að efnahagsreikningurinn sé réttur og einnig mat þeirra á einstökum hlutum hans á þeim tíma er endurskoðunin fór fram. Framkvæmdastjórnin vill stuðla að eins konar „afturhvarfi“, að áherslan verði á raunverulega sannpröfun efnahagsreikninga en síður á að kerfislega hafi verið rétt að endurskoðuninni staðið, þ.e.a.s. á verkefni, sem ættu að vera á ábyrgð viðskiptavinarins og aðallega í höndum innri endurskoðenda. Endurskoðendur ættu að upplýsa hvaða hlutir hafi verið sannprófaðir beint og hverjir hafi verið metnir á grundvelli þekkingar og reynslu endurskoðendanna, samkvæmt innri líkönum, spám og útskýringum stjórnenda. Til að gefa „glögga“ mynd af stöðunni ættu endurskoðendur að leggja áherslu á að vægi efnisins sé meira en formsins.

Starf endurskoðenda hefur hingað til að mestu verið að fást við sögulegar eða hefðbundnar upplýsingar en mikilvægt er að skoða að hvaða marki þeir ættu að meta þær upplýsingar, sem koma frá stjórnendum fyrirtækja og horfa til framtíðar. Starfs síns vegna hafa endurskoðendur aðgang að lykilupplýsingum og því er það umhugsunarvert hvort þeir ættu sjálfir að leggja mat á efnahagslegar og fjármálalegar horfur hjá fyrirtækjum. Það gæti komið að góðu gagni og verið viðeigandi með tilliti til rekstrarhæfis þeirra.

Greiningaraðilar og matsfyrirtækin hafa fram að þessu séð um að greina framtíðarhorfur fyrirtækja, a.m.k. þeirra, sem eru skráð. Forsendan fyrir því að auka hlutverk endurskoðenda að þessu leyti er hins vegar sú, að það styrki stöðu hluthafa.

Endurskoðendur eru skipaðir og þiggja sín laun hjá því fyrirtæki, sem þeir endurskoða, og er það hluti af viðskiptavenju. Skyldur og ábyrgð endurskoðenda eru þó fyrst og fremst gagnvart hluthöfunum og öðrum hagsmunaaðilum þótt þeir þiggi sín laun frá fyrirtækinu. Þetta veldur hins vegar ákveðnu misræmi og kerfislægum árekstrum. Vegna þess er framkvæmdastjórnin að velta því fyrir sér hvort endurskoðun ætti að falla undir lögboðið eftirlit þar sem skipan, laun og starfstími yrðu á ábyrgð þriðja aðila, t.d. eftirlitsstofnunar, fremur en fyrirtækisins sjálfs. Slíkt fyrirkomulag gæti komið sér sérstaklega vel við endurskoðun ársreikninga stórra fyrirtækja og/eða fjármálastofnana. Þetta ætti að kanna og hafa þá í huga annars vegar hættuna á aukinni skriffinnsku og hins vegar samfélagslegan ávinning af slíkri skipan mála.

Framkvæmdastjórnin hefur einnig áhuga á að kanna hvort banna skuli endurskoðendafyrirtækjum að bjóða þjónustu, sem ekki fellur undir endurskoðun. Það gæti leitt til þess, að til yrðu „hrein endurskoðendafyrirtæki“. Þar sem endurskoðendur veita sjálfstæða skoðun á fjárhagslegri stöðu fyrirtækja, ættu þeir ekki að hafa neinna viðskiptahagsmuna að gæta í því fyrirtæki, sem þeir endurskoða.

Opinber eftirlitskerfi eru þungamiðjan í eftirliti með endurskoðendafyrirtækjum. Þau ætti að skipuleggja með það fyrir augum, að ekki komi til neinna hagsmunaárekstra við endurskoðendur. Unnt ætti að vera að styrkja eða herða á núverandi lögum til að tryggja sjálfstæði opinberra eftirlitskerfa í öllum aðildarlöndunum gagnvart endurskoðendum.

Eins og nú háttar er ekkert eftirlit með þeim endurskoðunarfyrirtækjum eða -samsteypum, sem starfa í ýmsum aðildarlandanna óháð landamærum. Í aðildarríkjunum er aðeins haft eftirlit með „innlendum“ hluta starfseminnar. Þetta misræmi á milli samevrópskrar endurskoðunarstarfsemi og eftirlits í hverju landanna fyrir sig þarf að taka til athugunar. Eftirlit með alþjóðlegum endurskoðunarfyrirtækjum gæti stuðst við evrópsk fyrirmæli þar um eins og nýlega var lagt til um matsfyrirtækin.

Framkvæmdastjórnin telur, að einnig þurfi að efla viðræður og gagnkvæm samskipti milli eftirlitsaðila og endurskoðenda. Framkvæmdastjórnin telur rétt að skoða hvort samskiptin milli endurskoðenda og viðkomandi eftirlitsstofnana skuli vera lögbundin skylda allra stórra, skráðra fyrirtækja og rétt er einnig að huga að samskiptum við yfirvöld þegar um er að ræða misferli eða lögbrot í fyrirtækjum.

6.3. Breska Fjármálaeftirlitið

Breska Fjármálaeftirlitið (Financial Service Authority, hér eftir FSA) og endurskoðunarráðið (Financial Reporting Council, hér eftir FRC) sendu frá sér umræðuskjal⁵⁵ (Enhancing the Auditor's Contribution to Prudential Regulation) í júní 2010. Tilgangur skjalsins var að örva umræðu um hvernig FSA geti sem best nýtt sér endurskoðun og endurskoðendur til að uppfylla sitt lögboðna hlutverk. Þar fjalla aðilar umræðuskjalsins sérstaklega um hvernig þeir og endurskoðendur geti unnið saman að því að auka framlag og aðkomu endurskoðenda að góðu regluverki og eftirliti. Í skjalinu er m.a. rætt um óhæði endurskoðenda og samskipti við fyrirtæki sem endurskoðað er. Þar er sagt að lykillinn að því að stjórna hugsanlegu hagsmunaárekstrum er að tryggja að hvatinn til þess að skila af sér endurskoðun í háum gæðaflokki sé meiri en hvatinn til þess að sýna annars konar framferði. Orðstír endurskoðenda er hvati til þess að forðast misbrestir við endurskoðun kann að refsa þeim fyrirtækjum þar sem orðstír endurskoðenda þess hefur beðið hnekki. Að lokun er vakin athygli á að í framhaldi af fjármálakreppunni varð erfiðara að meta virði sumra fjármálagjörninga. Undir þeim kringumstæðum er hlutverk endurskoðandans enn mikilvægara að framkvæma endurskoðun í háum gæðaflokki og við mat á staðhæfingum stjórnenda um trúverðuleika verðmata og upplýsinga í reikningsskilum.

Í kjölfar fjármálakreppunnar hefur FSA haldið áfram að ræða allt það, sem mótað hefur viðleitni stofnunarinnar við að koma á góðu og skynsamlegu eftirliti í náinni samvinnu við eftirlitsstofnanir í Bretlandi og annars staðar. Eins og fram kemur í The Turner Review, er einn

⁵⁵ Sjá, http://www.fsa.gov.uk/pages/Library/Policy/DP/2010/10_03.shtml

mikilvægur þáttur í því sá, sem lýtur að bókhaldi og ársreikningagerð í eftirlitskerfi og reglugerðaverki FSA (FSA regulatory work). Í þessari skýrslu er sjónum beint að meginatriðum þess hvernig bókhald og ársreikningagerð hafa áhrif á gott eftirlit – hlutverk endurskoðunar.

Að umræðuskjalinu standa sameiginlega FSA og FRC, sem hefur yfirumsjón með endurskoðunareftirliti í Bretlandi. Bretland nýtur þess á alþjóðavettvangi, að ársreikningagerð og eftirlit eru talin vera til fyrirmyndar þar og AIU, eftirlitsdeild FRC, hefur áður ályktað, að þótt ýmislegt megi bæta, þá séu gæði endurskoðunar í Bretlandi í grundvallaratriðum góð. Var sú ályktun dregin af athugun, sem AIU gekkst fyrir á árunum 2008-2009 og tók einnig til ársreikninga fyrir árið 2007.

Tilgangur umræðuskjalsins er að örva umræðu um hvernig FSA geti sem best nýtt sér endurskoðun og endurskoðendur til að uppfylla sitt lögbodna hlutverk. Í henni er sérstaklega rætt um hvernig FSA, FRC og endurskoðendur geti unnið saman að því að auka framlag og aðkomu endurskoðenda að góðu regluverki og eftirliti.

Hágæðastjórnun fyrirtækja og skilvirk samskipti milli FSA og fyrirtækja og endurskoðenda þeirra eru úrslitaatriði til að FSA geti náð markmiðum sínum hvað áhrærir markaðstraust, fjárhagslegum stöðugleika og neytendavernd. Þessi viðfangsefni spila líka lykilhlutverk í undirmarkmiðum FRC sem hvetja til hágæðastjórnunar fyrirtækja og skýrsluvinnu til að stuðla að fjárfestingu. Hlutverk FRC hvílir á lagastoðum sem miða að því að tryggja að fyrirtæki séu vel rekin í þágu fjárfesta.

Mörg fyrirtæki standa frammi fyrir vaxandi flækjustigi hvað varðar framleiðslu, þjónustu, skipan fjármálagerna, alþjóðlegt regluverk, birtingarkröfur, áhættuna sem fylgir og kerfunum sem fyrirtækin þurfa að koma upp og reka til að bregðast við þessu. Þetta háa flækjustig eykur mikilvægi hágæða endurskoðunar og staðfestingarvinnu hjá endurskoðendum fyrirtækja.

Fjárlaganefnd neðri deildar breska þingsins gerði athugasemdir við hlutverk endurskoðenda í aðdraganda kreppunnar (í skýrslunni sem hún gerði í kjölfar rannsóknar á bankakreppunni) að þrátt fyrir að nefndin hafi litlar sannanir fengið um að endurskoðendur hafi vanrækt skyldur sínar eins og þær eru nú tilgreindar, veki sú staðreynd að endurskoðunarferlið dró ekki fram í dagsljósið aðsteðjandi vanda í bankageiranum upp spurningar um hversu gagnleg endurskoðun sé í raun eins og er. FSA ætti að nýta sér þekkingu á endurskoðun betur og íhuga leiðir til að styrkja tengsl á milli FSA og endurskoðenda.

FRC hefur lýst áhyggjum sínum vegna ófullnægjandi tortryggni endurskoðenda við stærstu alþjóðlegu endurskoðunarfyrirtækin á grundvelli nýlegra og fyrri rannsókna AIU á meiri háttar endurskoðunum, sem náðu yfir úrtak af endurskoðunum á stórum fyrirtækjum á öllum sviðum atvinnulífsins (ekki einungis á fjármálafyrirtækjum). Í rannsókn sinni á meiri háttar endurskoðunum fyrir 2008 og 2009, sem náði aðallega til endurskoðana sem miðuðust við árslok 2007 í ýmsum atvinnugreinum, kannaði AIU og greindi frá vinnu endurskoðenda í tengslum við mikilvæg matsatriði á sviði endurskoðunar, þ.m.t. rökin að baki reikningshaldslegri meðferð og forsendur sem voru notaðar við virðismat og reikningshaldslegt mat. Þótt AIU hafi verið „almennt sátt“ við vinnubrögð endurskoðenda á þessum sviðum, þá var vakin athygli á atriðum í

öllum [endurskoðunar-] fyrirtækjunum sem vöktu spurningar um hvort bókhaldsgögn sem aflað var hafi verið fullnægjandi eða hvort mikilvægar áætlanir hafi verið viðeigandi. Atriðin sem um ræðir voru meðal annars færsla tiltekinna afskrifta, hvort áhættuvarnarreikningsskil væru bókuð á viðeigandi hátt, hvort bókfært virði ákveðinna eigna væri viðeigandi, hvort stuðst hafi verið við viðeigandi forsendur varðandi afskriftareikninga lána og forsendur þess að treyst var á niðurstöður sérfræðinga.

Aðrar eftirlitsstofnanir hafa lýst svipuðum áhyggjum af því hvort endurskoðendur sýni nægilega tortryggni í endurskoðun sinni á matsniðurstöðum stjórnenda á mikilvægum sviðum. Til dæmis var greint frá því í nýlegri skýrslu Ástralska fjármálaeftirlitsins (ASIC) um niðurstöður endurskoðunareftirlits að í sumum tilfellum hefðu „endurskoðendur látið undir höfuð leggjast að skjalfesta á fullnægjandi hátt eða vefengja hvort lykilsforsendur sem stjórnendur notuðu veittu sanngjarnan grundvöll fyrir mat á gangvirði og upplýsingum“. Í skýrslu ASIC var einnig bent á ýmsar algengar brotalamir við endurskoðun á gangvirðismati og virðisrýrnun, þ.m.t. háa ávöxtunarkröfu og ófullnægjandi skjalfestingu á næmnigreiningum.

Endurskoðunarskýrslur og fullvissuskýrslur endurskoðenda eru gerðar í þeim tilgangi að veita hagsmunaaðilum sjálfstæða mynd af trúverðugleika þeirra upplýsinga sem að stjórnendur veita þeim (og hugsanlega af annarri starfsemi stjórnenda). Þær hafa tilhneigingu til að auka við gæði og trúverðugleika þeirra upplýsinga sem eru birtar og þeirra kann að vera krafist af fjármögnunaraðilum ef ekki af eftirlitsaðilum.

Endurskoðendur eru í umboði hluthafa og þótt að skipun þeirra verði að vera samþykkt af hluthöfum ár hvert er engu að síður líklegt að þeir myndi náin starfstengsl við stjórn fyrirtækis yfir lengri tíma. Þar að auki er endurráðning þeirra oft háð gæðum þess langtímasambands sem þeir eiga við stjórnina. Því til viðbótar og sérstaklega þegar um er að ræða flókin fyrirtæki þá þarf endurskoðandinn að eiga í nánú samstarfi við stjórnendur til þess að geta framkvæmt endurskoðunina innan tímamarka og með hæfilegum tilkostnaði. Sambandið getur styrkst enn frekar þegar endurskoðandi veitir fyrirtækinu aðra þjónustu en endurskoðun eingöngu. Þessi sambönd kunna að hafa áhrif á eftirlitshlutverk endurskoðandans (fyrir hönd hluthafa) gagnvart stjórnendum (sem starfa í umboði hluthafa þegar þeir fara með eignir fyrirtækisins) og endurskoðendur kunna að lenda í hagsmunaárekstrum vegna skyldu sinnar gagnvart hluthöfum annars vegar og vegna sambands þeirra við fyrirtækið hins vegar.

Lykillinn að því að stjórna hugsanlegum hagsmunaárekstrum er að tryggja að hvatinn til þess að skila af sér endurskoðun í háum gæðaflokki sé meiri en hvatinn til þess að sýna annars konar framferði. Lykilhvatarir til að tryggja gæði endurskoðunar samkvæmt hagfræðikenningum eru tengd líkindunum á lögsókn gegn endurskoðandanum og orðstír endurskoðandans. Gögn eru misvísandi um hvor þátturinn sé mikilvægari þótt skoðun á kenningunum bendi til þess að báðir þættir styðji hvorn við annan. Það á sérstaklega við í stjórnkerfum þar sem ábyrgð endurskoðenda er engin eða takmörkuð þá virðast áhrif orðstírs sem lýst er í fræðunum hafa tilhneigingu til þess að hafa meiri þýðingu.

Orðstír endurskoðenda er hvati til þess að forðast misbresti við endurskoðun þar sem markaðurinn kann að refsa þeim fyrirtækjum þar sem orðstír endurskoðenda þeirra hefur beðið hnekki, fyrirtæki er ólíklegra til að ráða eða endurráða slíka endurskoðendur. Hjá stærri endurskoðunarfyrirtækjum eru umtalsverð verðmæti fólgin í vörumerkjum þeirra sem þau vilja vernda. Nokkrar rannsóknir hafa verið gerðar til þess að kanna þetta með því að skoða hreyfingar í hlutabréfaverði viðskipavinar endurskoðenda í kjölfar misbrests við endurskoðun hans. Þessar rannsóknir skoða einnig hvort að slíkir misbrestir leiði til þess að viðskiptavinir endurskoðunarfyrirtækja skipti um endurskoðendur. Gögnin eru misvísandi hvað þetta varðar vegna þess að erfitt er að meta hvort viðskiptavinir skipti um endurskoðendur til þess að fá annan endurskoðanda sem er meira metinn eða skipti einfaldlega vegna þess að núverandi endurskoðandi þeirra hefur sýnt misbrest í störfum sínum (eins og tilfellið var með Arhur Andersen).

Endurskoðunarnefnd bresks fyrirtækis ber að vera sjálfstæð í störfum sínum og óháð framkvæmdastjórn til þess að tryggja að hagsmunir hluthafa séu verndaðir með fullnægjandi hætti í tengslum við reikningsskil og innra eftirlit. Leiðbeinandi tilmæli FRC til endurskoðendanefnda lýsa ábyrgð endurskoðendanefnda á því að hafa eftirlit með áreiðanleika reikningsskila fyrirtækisins og með öllum formlegum tilkynningum í tengslum við fjárhagslega afkomu þess með því að hafa yfirsýn yfir meiriháttar matsatriði við reikningsskil sem fram koma í þeim. Tilmælin útskýra einnig að endurskoðunarnefndin gegnir ákveðnu hlutverki við yfirsýn sem kann að leiða til meiri nákvæmnisvinnu t.d. ef endurskoðunarnefndin er ekki sáttt við skýringar stjórnenda eða endurskoðenda vegna stefnumótandi ákvörðunar við reikningsskil þá kann eini valkosturinn að vera sá að endurskoðunarnefndin kanni málið gaumgæfilega sjálf og jafnvel að hún leiti eftir sérfræðiráðgjöf.

Hlutverk endurskoðanda er að leggja mat á hvort að reikningsskil séu án verulegra annmarka og gefa álit á því hvort að reikningsskil séu gerð í samræmi við viðeigandi reikningsskilastaðla. Áritun endurskoðanda verður að greina skýrt frá því hvort að ársreikningar gefi glögga mynda af fjárhagsstöðu fyrirtækisins. Endurskoðendur munu stundum þurfa að nýta sér starfskraft sérfræðinga til þess að fá fullnægjandi gögn til endurskoðunar sem styðja við álit þeirra, sérstaklega varðandi gangvirði eigna og önnur matsatriði við reikningsskil.

Við framkvæmd endurskoðunar á reikningum skal endurskoðandi taka mið af stjórnarháttum, áhættustýringarferlum, bókhaldskerfum og innra eftirliti að því marki sem þau atriði varða endurskoðunina. Að minnsta kosti árlega skal endurskoðandi gefa skýrslu um athuganir sínar til þeirra sem bera ábyrgð á stjórnarháttum.

Í framhaldi af fjármálakreppunni varð erfiðara að meta virði sumra fjármálagjörninga. Í mörgum tilvikum hefur óstöðugleiki í verði aukist og verðbil breikkað í tengslum við slíka fjármálagjörninga. Undir þessum kringumstæðum er hlutverk endurskoðandans enn mikilvægara að framkvæma endurskoðun í háum gæðaflokki og við mat á staðhæfingum stjórnenda um trúverðugleika verðmata og upplýsingar í reikningsskilum.

6.4. Rannsóknarnefnd Alþingis

Í 11. kafla skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis, sem fjallar um innri og ytri endurskoðun eru gerðar fjölmargar athugasemdir við störf endurskoðenda við endurskoðun á ársreikningum fjármálastofnanna sem rannsókn nefndarinnar náði til. Rannsóknarnefndin ályktar m.a. að skort hafi á að endurskoðendur sinntu nægilega skyldum sínum við endurskoðun reikningsskila fjármálafyrirtækjanna á árinu 2007 og við hálfársuppgjör 2008 er varðar mat á virði útlána og fyrirgreiðslu þeirra til kaupa á hlutabréfum í sjálfum sér. Þannig hafi í reikningsskilum fyrirtækjanna eignir verið ofmetnar og þar kunni að hafa skeikað hundruðum milljarða króna. Þá taldi nefndin að skýrslugerð endurskoðenda hafi ekki verið í samræmi við fyrirmæli í reglum Fjármálaeftirlitsins.

„Athugun rannsóknarnefndarinnar beindist einkum að því að greina hvernig ytri endurskoðun á ársreikningum fjármálafyrirtækja eða könnun árshluta-reikninga hefði verið framkvæmd. Jafnframt hvernig staðið hefði verið að könnun á því hvort útlán, kröfur og aðrar eignir í efnahagsreikningi hefðu verið fyrir hendi í eignum fyrirtækjanna og þær færðar og metnar í samræmi við gildandi lög, reglur og alþjóðlega reikningsskilastaðla í reikningsskilum fyrir árið 2007 og árshlutareikningum 2008.“⁵⁶

„Um þýðingu áritunar löggilts endurskoðanda á reikningsskil sagði í lögum um endurskoðendur fram til 1. janúar 2009 að hún fæli í sér, nema annað væri tekið fram, að reikningsskilin hefðu verið endurskoðuð af viðkomandi endurskoðanda "í samræmi við góða endurskoðunarvenju og að reikningsskilin [gæfu] að hans mati glögga mynd af hag og afkomu aðila í samræmi við góða reikningsskilavenju", sbr. áðurgildandi 8. gr. laga nr. 18/1997 um endurskoðendur og 2. gr. reglna nr. 532/2003 um endurskoðun fjármálafyrirtækja. Hinn 1. janúar 2009 tóku síðan gildi ný lög um endurskoðendur nr. 79/2008 og þar segir í 11. gr. að áritun endurskoðanda skuli vera í samræmi við alþjóðlega endurskoðunarstaðla og í skilgreiningum í 1. gr. laganna eru þessir staðlar skilgreindir svo: "Alþjóðlegir staðlar um endurskoðun (ISA) og tengdar yfirlýsingar og staðlar, að því marki sem þeir tengjast endurskoðun, sem framkvæmdastjórn ESB hefur samþykkt í samræmi við 26. gr. tilskipunar 2006/43/EB og teknir hafa verið upp í íslenskan rétt.“

Ársreikningar þeirra fjármálafyrirtækja sem hér eru til skoðunar fjárhagsárin 2004 til og með 2007 voru áritaðir án fyrirvara af þeim endurskoðunarfyrirtækjum sem kosin voru á aðalfundum félaganna til að annast endurskoðunina. Samkvæmt framansögðu er því ljóst að endurskoðendur fjármálafyrirtækjanna hafa talið ársreikninga þeirra gefa glögga mynd af afkomu félags, efnahag þess og breytingu á handbæru fé, í samræmi við alþjóðlega reikningsskilastaðla, eins og þeir hafa verið samþykktir af Evrópusambandinu, á grundvelli endurskoðunar sem fram hafi farið í samræmi við lög og alþjóðlega endurskoðunarstaðla.“⁵⁷

⁵⁶ Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis, bindi 3, bls. 128

⁵⁷ Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis, bindi 3, bls. 132-133

„Útlán hvers fjármálafyrirtækis er stærsta eign þess og stærsti einstaki áhættuþátturinn sem fjármálafyrirtæki stendur frammi fyrir í rekstri sínum. Því er mikilvægt að fram fari við gerð ársreiknings vandað mat á virði útlána í samræmi við gildandi lög og góðar reikningsskilavenjur þannig að ársreikningur gefi glögga mynd af rekstri fyrirtækis og þeim eignum og skuldum sem eru til staðar.

Við fall bankanna varð óhjákvæmilega mikið verðfall á eignum þeirra. Það er hins vegar niðurstaða rannsóknarnefndar Alþingis að gæði útlánasafns bankanna hafi verið byrjuð að rýrna a.m.k. 12 mánuðum fyrir fall bankanna og hafi gert það allt fram að falli þeirra þótt ekki sæist þess stað í reikningsskilum bankanna. Þær rannsóknir sem nefndin hefur gert á fjárhag fjármálafyrirtækjanna benda eindregið til þess að útlán og skuldbindingar þeim tengdar hafi verið ofmetin í reikningsskilum fjármálafyrirtækjanna í árslok 2007 og við hálfársuppgjör 2008. Með hliðsjón af þeim erfiðleikum í rekstri og fjármögnun margra viðskiptamanna bankanna sem þá voru þegar komnir fram, miðað við þá athugun sem rannsóknarnefndin hefur gert, má eins og lýst er hér að framan leiða líkur að því að þar kunni að hafa skeikað hundruðum milljarða króna. Athugun rannsóknarnefndarinnar sýnir að nánast engar sértækar niðurfærslur hafi verið gerðar, jafnvel ekki gagnvart stærstu skuldurum fyrirtækjanna, þ.m.t. helstu eigendum fjármálafyrirtækjanna, þrátt fyrir að framkvæmdar hafi verið margháttaðar "björgunaraðgerðir" bæði á árinu 2007 og 2008.⁵⁸

„Það er álit rannsóknarnefndarinnar að skort hafi á að endurskoðendur sinntu nægilega skyldum sínum við endurskoðun reikningsskila fjármálafyrirtækjanna árið 2007 og við hálfársuppgjör 2008, að því er varðar rannsókn þeirra og mat á virði útlána til stærstu viðskiptaaðila fyrirtækjanna, meðferð á hlutabréfaeign starfsmanna og fyrirgreiðslu fjármálafyrirtækja til kaupa á hlutabréfum í sjálfum sér. Í þessu sambandi verður að áreitta að aðstæður höfðu á þessum tíma þróast með þeim hætti að tilefni var til þess að gefa þessum atriðum sérstakan gaum.

Samkvæmt 3. tölul. 13. gr. reglna nr. 532/2003 um endurskoðun fjármálafyrirtækja bar endurskoðanda, að lokinni hefðbundinni endurskoðunarvinnu, að senda stjórn viðkomandi fjármálafyrirtækis sérstaka endurskoðunarskýrslu þar sem gerð væri m.a. grein fyrir helstu niðurstöðum endurskoðunarkannana á innra eftirliti fjármálafyrirtækisins og áliti endurskoðanda á gæðum innra eftirlitskerfis stofnunarinnar og starfsemi innri endurskoðunardeildar. Það er mat rannsóknarnefndarinnar að þessi skýrslugerð endurskoðenda hafi í flestum tilvikum verið mjög ófullkomin og ekki í samræmi við fyrrnefnd fyrirmæli.

Í 92. gr. laga nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki og 9. gr. reglna nr. 532/2003 um endurskoðun fjármálafyrirtækja segir m.a. að fái endurskoðandi vitneskju um verulega ágalla á rekstri eða atriði er varða innra eftirlit, greiðslutryggingu útlána eða önnur atriði, sem veikt geta fjárhagsstöðu hlutadeigandi fyrirtækis, eigi hann að upplýsa bæði

⁵⁸ Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis, bindi 3, bls. 151

stjórn fyrirtækisins og Fjármálaeftirlitið um það. Þetta á einnig við um sambærileg atriði sem endurskoðandi kemst á snodir um og varða fyrirtæki í nánnum tengslum við hlutaðeigandi fjármálafyrirtæki. Við skýrslutöku hjá rannsóknarnefnd Alþingis voru endurskoðendur fjármálafyrirtækjanna spurðir hvort þeir hefðu upplýst Fjármálaeftirlitið í samræmi við framangreind ákvæði. Svör þeirra voru á öll einn veg, að þeir hefðu aldrei fram að falli bankanna komið slíkri ábendingu á framfæri við Fjármálaeftirlitið.

Samkvæmt þeim upplýsingum sem liggja fyrir um mat á virði eigna fjármálafyrirtækjanna eftir fall þeirra hafa tapast tæpir 8 þúsund milljarðar króna eða sem svarar til þjóðarframleiðslu Íslendinga í rúm fimm ár. Frá því að fjármálafyrirtækin féllu, hafa verið gerð nokkur virðismöt og er niðurstaða þeirra áþekk.⁵⁹

Í skýrslu rannsóknarnefndarinnar um innri endurskoðendur kemur m.a. fram að nefndin telur brýnt að til staðar sé skýr lagagrunnur fyrir hlutverki innri endurskoðunar og að innri endurskoðendur eigi með reglubundum hætt að halda fundi með þar til bærum opinberum eftirlitsaðilum.

„Innri endurskoðun er eitt helsta innra stjórnþækið sem stjórn fjármálafyrirtækis hefur yfir að ráða til að fá óháð mat á því hvort innra eftirlit sé virkt og hvort lögum og reglum, sem og stefnu fyrirtækisins, sé fylgt í daglegum störfum þess.

Að mati rannsóknarnefndar Alþingis var það mikil framför að Fjármála-efstirlitið skyldi hinn 24. september 2008 gefa út leiðbeinandi tilmæli um störf endurskoðunardeilda fjármálafyrirtækja nr. 3/2008. Á hinn bóginn var það gert allt of seint miðað við þá knýjandi þörf sem var á markvissara og öflugra innra eftirliti í fjármálafyrirtækjunum í ljósi þess að mörg þeirra höfðu stækkað um 30–50% ár hvert, nokkur ár í röð. Í skýrslum sem innri endurskoðendur þriggja stærstu bankanna gáfu fyrir nefndinni kom fram að ef tilmælin hefðu verið til staðar fyrr hefðu þau styrkt stöðu innri endurskoðanda auk þess sem áherslur og verkefni hefðu verið nokkuð önnur, sérstaklega er varðar mat og eftirlit með útlánum.⁶⁰

„Rannsóknarnefnd telur brýna þörf á að leggja skýrari lagagrundvöll að innra eftirliti fjármálafyrirtækja og telur í því sambandi ekki viðhlítandi að byggja á leiðbeiningum Fjármálaeftirlitsins sem mæla t.d. fyrir um að innri endurskoðandi „þurfi“ að hafa aðgang að nauðsynlegum gögnum og að „rík áhersla sé lögð á“ að endurskoðun ljúki með skýrslu. Að mati rannsóknarnefndar þarf að setja lagalega bindandi reglur sem eru skýrar, stöðugar og fyrirsjáanlegar um lágmarksinntak innri endurskoðunar í fjármálafyrirtækjum sem hægt er að fylgja

⁵⁹ Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis, bindi 3, bls. 153

⁶⁰ Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis, bindi 3, bls. 117

eftir með lagalegum úrræðum. Slíkar reglur ættu því að koma fram í lögum eða stjórnvaldsfyrirmælum sem hefðu viðhlítandi lagastoð.

Þá telur rannsóknarnefnd mikilvægt að innri endurskoðendur fái tækifæri til að eiga reglulega fundi með Fjármálaeftirlitinu í samræmi við þau sjónarmið sem 14. gr. leiðbeinandi reglna Basel-nefndarinnar frá 2001 um innri endurskoðun er byggð á. Með því gefst þá færi á að samhæfa betur innra og ytra eftirlit og auka slagkraft þess eftirlits sem haft er með fjármálastofnunum.⁶¹

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um endurskoðunarnefndir kemur m.a. fram að með breytingu á lögum um ársreikninga á árinu 2008 var kveðið á um að starfandi skuli endurskoðunarnefnd í einingum tengdum almannahagsmunum. Fram kemur að bæði ytri og innri endurskoðendur fjármálafyrirtækjanna töldu að öll samskipti og fagleg umfjöllun hefðu batnað með tilkomu nefndanna. Athugun rannsóknarnefndarinnar á fundargerðum endurskoðunarnefndanna benda hinsvegar til að þær hafi ekki haft frumkvæði að einstökum málum. Þá fjallar rannsóknarnefndin um álitamál um hvernig skipun fulltrúa skuli háttáð í endurskoðunarnefndir.

„Með lögum nr. 80/2008 sem tóku gildi 1. janúar 2009 voru gerðar breytingar á lögum nr. 3/2006 um ársreikninga, sem fólu í sér að bætt var við lögum nýjum kafla með yfirskriftinni "Endurskoðunarnefnd" og hefur hann að geyma fjórar greinar, 108. gr. a til 108. gr. d. Í athugasemdum með frumvarpi því, er varð að lögum nr. 80/2008, er tekið fram að með frumvarpinu sé lagt til að allar einingar tengdar almannahagsmunum skuli hafa starfandi endurskoðunarnefnd innan sinna vébanda. Endurskoðunarnefndin sé eftirlitsnefnd og með því að kveða á um skipun slíkrar nefndar sé leitast við að tryggja gæði ársreikninga og annarra fjármálaupplýsinga viðkomandi einingar og óhæði endurskoðenda einingarinnar. Samkvæmt c-lið 7. tölul. 1. gr. laga nr. 79/2008 um endurskoðendur telst lánastofnun eins og hún er skilgreind í lögum nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki falla undir hugtakið eining tengd almannahagsmunum í lögumum.

Fyrir gildistöku laga nr. 80/2008 voru endurskoðunarnefndir almennt skipaðar þremur stjórnarmönnum. Verkefni þeirra var að velja og gera tillögur til hluthafafundar um ráðningu ytri endurskoðanda og hafa samskipti við ytri endurskoðanda fyrirtækisins. Einnig áttu þær að fjalla um og samþykka endurskoðunaráætlanir bæði innri og ytri endurskoðenda og þóknun til ytri endurskoðanda. Þá skyldu endurskoðunarnefndir taka til umfjöllunar og leggja mat á umsagnir og álit ytri og innri endurskoðenda og stjórnenda fjár- og bókhaldsmála um virkni og gæði fjárhagsupplýsinga, reikningsskila og innra

⁶¹ Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis, bindi 3, bls. 117

*eftirlits svo og tryggja að skýrslur og greinargerðir eftirlitsaðila fengju umfjöllun á stjórnarfundum.*⁶²

„Fram kom m.a. við skýrslutöku og í viðtölum bæði við ytri og innri endurskoðendur fjármálafyrirtækjanna að með stofnun endurskoðunarnefndanna hefðu öll samskipti og fagleg umfjöllun um áætlunargerð, skýrslur og greinargerðir batnað og eftirfylgni sömuleiðis. Hins vegar er ekki að sjá af fundargerðum nefndanna að þær hafi haft mikið frumkvæði að einstökum málum nema helst hjá Landsbanka Íslands hf.

*Eins og áður segir voru gerðar breytingar á lögum nr. 3/2006 um ársreikninga með lögum nr. 80/2008. Er fjármálafyrirtækjum nú ávallt skylt að hafa endurskoðunarnefnd. Með ákvæðum 108. gr. a til 108. gr. d hefur 41. gr. tilskipunar Evrópuþingsins og ráðsins 2006/43/EB verið innleidd. Samkvæmt 2. mgr. 108. gr. a skal endurskoðunarnefnd skipuð af stjórn fjármálafyrirtækis og skal það gert eigi síðar en mánuði eftir aðalfund. Endurskoðunarnefnd skal skipuð þremur mönnum hið minnsta. Í 3. mgr. 108. gr. a eru lögfestar sérstakar hæfisreglur fyrir nefndarmenn endurskoðunarnefnda. Þeir verða í fyrsta lagi að vera óháðir endurskoðendum fjármálafyrirtækisins. Í öðru lagi verður meiri hluti nefndarmanna að vera óháður fjármálafyrirtækinu. Álitamál er hvernig skýra beri hugtakið "óháður" og þá ekki síst hvort það útiloki starfsmenn fjármálafyrirtækis frá því að taka sæti í endurskoðunarnefnd.*⁶³

*„Þegar ákvæði 3. mgr. 108. gr. a laga nr. 3/2006, sbr. og ákvæði 1. mgr. 41. gr. tilskipunar 2006/43/EB, eru túlkuð með hliðsjón af ákvæðum tilmæla 2005/162/EB verður að telja að í ákvæðinu felist m.a. áskilnaður um að hinir óháðu nefndarmenn séu ekki starfsmenn fjármálafyrirtækisins. Til nefndarmanna eru gerð þau almennu hæfisskilyrði að þeir búi allir yfir þekkingu og reynslu í samræmi við störf nefndarinnar. Þá er gerð sú menntunarkrafa að minnsta kosti einn nefndarmanna hafi þekkingu og reynslu á sviði reikningsskila eða endurskoðunar.*⁶⁴

⁶² Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis, bindi 3, bls. 113-114

⁶³ Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis, bindi 3, bls. 114

⁶⁴ Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis, bindi 3, bls. 115

6.5. Alþingi skýrsla þingmannanefndar

Það er mat þingmannanefndarinnar, með hliðsjón af skýrslu rannsóknarnefndarinnar, að regluverðir og innri og ytri endurskoðendur hafi brugðist eftirlitsskyldu sinni. Nefndin bendir á að endurskoðendur virðast ekki hafa rætt orsakir og afleiðingar hrunsins í sínum ranni. Þingmannanefndin leggur til að viðskiptanefnd Alþingis verði falið að hafa forgöngu um endurskoðun á lögum um endurskoðendur og að á vegum Alþingis verði gerð ítarleg úttekt á störfum ytri endurskoðenda fram að hruni bankanna í október 2008.

Helstu athugasemdir sem fram koma í skýrslunni um opinbera stjórnsýslu, eftirlit og störf endurskoðenda.

„Margháttuð gagnrýni kemur fram á eftirlitsstofnanir fjármálamarkaðar í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis. Þingmannanefndin telur ljóst að eftirlitsstofnanir hafi brugðist. Rík tilhneiging var til að túlka valdheimildir þröngt og nýta þær ekki. Vettvangsathuganir þekktust varla, athugasemdum regluvarða og innri endurskoðenda var ekki fylgt eftir og eftirlitsaðilar höfðu litla sem enga yfirsýn yfir kerfisáættuna í fjármálakerfinu. Bönkum var auðveldað að fara sínu fram og sniðganga reglur og stjórnvöld og jafnvel eru þess dæmi að alvarleg brot á lögum sættu ekki kærur til valdstjórnar.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að vinnu endurskoðenda fjármálafyrirtækja hafi verið verulega ábótavant. Það er mat þingmannanefndarinnar, með hliðsjón af skýrslu rannsóknarnefndarinnar, að regluverðir og innri og ytri endurskoðendur hafi brugðist eftirlitsskyldu sinni og beri mikla ábyrgð á að slæmir viðskiptahættir bankanna og vanvirðing við lög og reglur hafi fengið að viðgangast jafnlengi og raun bar vitni. Þá er alvarlegt að endurskoðendur virðast ekki hafa rætt orsakir og afleiðingar hrunsins og aðkomu löggiltra endurskoðenda í sínum ranni.“⁶⁵

„Það er mat þingmannanefndarinnar að skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis sé áföllisdómur yfir íslenskri stjórnsýslu, verklagi hennar og skorti á formfestu jafnt í ráðuneytum sem sjálfstæðum stofnunum sem undir ráðuneytin heyra. Svo virðist sem aðilar innan stjórnsýslunnar telji sig ekki þurfa að standa skil á ákvörðunum sínum og axla ábyrgð, eins og fram kemur í skýrslu rannsóknarnefndarinnar. Vegna smæðar samfélagsins skiptir formfesta, skráning upplýsinga, verkferlar, tímamörk og skýr ábyrgðarsvið enn meira máli en í stærri samfélögum. Í ljós kemur að upplýsingaskylda ráðuneyta og stofnana, innbyrðis og út á við, virðist ekki hafa verið virk né heldur frumkvæðisskylda, gagnsæi og rekjanleiki.“⁶⁶

⁶⁵ Skýrsla þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis, September 2010, bls. 8

⁶⁶ Skýrsla þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis, bls. 11

6.6. Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands, viðskiptafræðideild, Endurskoðunarmarkaðurinn á Íslandi.

Í grein Félagsvísindastofnunar Háskóla Íslands sem birtist í Þjóðarspeglinum 2010 og ber yfirskriftina Endurskoðunarmarkaðinn á Íslandi, Samþjöppun endurskoðunarfyrtækja og hugsanlegar afleiðingar hennar, kemur fram að þróunin hér á landi sé svipuð og í öðrum löndum. Af starfandi endurskoðendum á árinu 2010 var um 60% þeirra sem starfaði hjá þremur stærstu endurskoðunarfyrtækjunum. Árleg velta greinarinnar nemur um 10-12 milljörðum króna og er um helmingur þeirra fjárhæðar tengd endurskoðunarvinnu.

„Þegar Félag löggiltra endurskoðenda var stofnað árið 1935 voru löggiltir endurskoðendur í landinu orðnir átta. Árið 1960 voru þeir 44 og um mitt ár 1995 höfðu 265 einstaklingar hlotið löggildingu til endurskoðunarstarfa. Af þeim voru þá 30 látnir (Félag löggiltra endurskoðenda, 1995). Endurskoðendur voru ekki skyldugir til að vera félagar í FLE fyrr en með nýjstu lögunum um starfsemi þeirra (Lög um endurskoðendur nr. 79/2008). Langflestir þeirra áttu þó aðild að því áður en það varð lagaskylda. Þegar þetta er ritað í byrjun september 2010 eru löggiltir endurskoðendur á Íslandi 366 talsins (Félagatal, 2010). Þar eru með taldir þeir sem hafa látið af störfum fyrir aldurs sakir.“⁶⁷

„Töluverð og vaxandi eftirspurn hefur verið eftir endurskoðendum til annarra starfa en við endurskoðun og reikningsskil, einkum síðastliðinn áratug. Menntun þeirra og reynsla nýtist á mörgum öðrum sviðum rekstrar- og fjármálastarfsemi, í opinbera geiranum jafnt sem einkageiranum. Nú lætur nærri að þriðjungur starfandi endurskoðenda vinni við annað en endurskoðun. Þessi þróun sést glöggt í töflu 1 þar sem dregnar eru saman upplýsingar úr félagatali FLE frá síðustu 17 árum.“

Tafla 1. Starfsvettvangur endurskoðenda s.l. 17 ár („Hvar eru“, 2000; „Hvert eru“, 2001; Eymundur Sveinn Einarsson, 2006; Félagatal, 2010)

	1993	1996	2000	2002	2006	2010
Á 3 stærstu stofunum	66	72	104	111	108	137
Á minni stofum	113	107	78	84	87	93
Önnur störf	28	32	67	65	91	110
Hættir				8	23	26
Félagar alls	207	211	249	268	309	366 ⁶⁸

⁶⁷ Endurskoðunarmarkaðurinn á Íslandi, bls. 37-38, sjá: <http://hdl.handle.net/1946/6803>

⁶⁸ Endurskoðunarmarkaðurinn á Íslandi, bls. 38