

Alþingi
Erindi nr. P 131/1535
komudagur 28.4.2005

Efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis,
b.t. Stefáns Arna Auðólfssonar

Hjálagt er afrit af bréfi, dags. 10. ágúst 2004, sem Fjármálaeftirlitið sendi fjármálaráðuneytinu í kjölfar bréfs ráðuneytisins, dags. 16. júní 2004 þar sem Fjármaáeftirlitinu var gefinn kostur á að veita umsögn um frumvarp til laga um breyting á lögum um ársreikninga, nr. 144/1994, þar sem innleidd er ESB reglugerð nr. 1606/2002, um beitingu alþjóðlegra reikningsskilastaðla. Í fyrrnefndu bréfi FME, dags. 10. ágúst 2004, kemur fram umsögn eftirlitsins um frumvarpið eins og það lá fyrir vorið 2004 en samkvæmt því var gert ráð fyrir að ársreikningaskrá skyldi hafa eftirlit með beitingu alþjóðlegra reikningsskilastaðla.

Fjármálaeftirlitið vekur athygli á að ef ársreikningaskrá verður alfarið falið eftirlitshlutverkið með beitingu alþjóðlegra reikningsskilastaðla kann það að skerða eftirlitsheimildir Fjármálaeftirlitsins gagnvart eftirlitsskyldum aðilum varðandi málefni sem snerta reikningsskil þeirra.

Ragnar Hafliðason
Fjármálaeftirliti

Fjármálaráðuneytið
Arnarhvoli
150 Reykjavík

10. ágúst 2004
2004060041

Umsögn Fjármálaeftirlitsins um frumvarp til laga um breytingar á lögum um ársreikninga nr. 144/1994 með síðari breytingum.

Vísað er til bréfs fjármálaráðuneytisins, dags. 16. júní 2004, þar sem Fjármálaeftirlitinu var gefinn kostur á að veita umsögn um frumvarp til laga um breyting á lögum um ársreikninga, nr. 144/1994, þar sem innleidd er ESB reglugerð nr. 1606/2002, um beitingu alþjóðlegra reikningsskilastaðla.

Fjármálaeftirlitið átti sæti í samráðshópi sem starfaði í tengslum við nefnd um innleiðingu ESB reglugerðar nr. 1606/2002. Í gegnum þátttöku sína í samráðshópnum gafst Fjármálaeftirlitinu tækifæri til að koma að fyrstu viðbrögðum við frumvarpsdrög áður en það var lagt fram á vörðingi. Fjármálaeftirlitið telur því á þessu stigi ekki þörf á sérstakri umfjöllun um efnisatriði frumvarpsins af þess hálfu að öðru leyti en skipan eftirlits með beitingu reikningsskilastaðlana.

Í tengslum við aðild sína að fyrrgreindum samráðshópi kom Fjármálaeftirlitið ýmsum atriðum á framfæri varðandi skipan eftirlitsins, sbr. tölvupóst til formanns vinnunefndar um innleiðingu reikningsskilastaðlanna, dags. 16. apríl 2004. Rétt er að fjalla nánar um nokkur atriði í þessu sambandi:

Skörun á verkefnum eftirlitsaðila

Í fyrirbyggjandi frumvarpi er gert ráð fyrir því í i-lið 1. mgr. 1. gr. að ársreikningaskrá hafi eftirlit með beitingu alþjóðlegra reikningsskilastaðla. Áður hefur verið bent á að starfsemi ársreikningaskrár svo breyttrar muni óhjákvæmilega skarast við starfsemi Fjármálaeftirlitsins að ýmsu leyti.

Fjármálaeftirlitið telur rétt í þessu sambandi að vekja athygli á nokkrum þáttum í starfsemi þess sem tengjast reikningsskilum sem unnin eru af Fjármálaeftirlitinu og eru nauðsynlegur þáttur í opinberu eftirliti með fjármálastarfsemi.

Fyrirtæki með starfsleyfi til fjármálastarfsemi

- Fjármálaeftirlitið setur reglur um reikningsskil flestra fyrirtækja sem starfsleyfi hafa til fjármálastarfsemi. Eftir upptöku alþjóðlegra reikningsskilastaðlanna munu þær reglur einkum snúa að öðrum eftirlitsskyldum fyrirtækjum en þeim sem fylgja alþjóðlegu reikningsskilastöðlunum. Aðlaga þarf reglurnar að ýmsu leyti að reikningsskilastöðlunum til að tryggja samræmd vinnubrögð og upplýsingagiöf á fjármálamarkaði. Nefna má sem dæmi um þetta að reglur um afskriftir útlána hafa að hluta til verið aðlagðar að reikningsskilastöðlunum.

- Eðlilega er gerð krafa um samræmi í eftirliti með samkeppnisfyrirtækjum, t.d.

lánastofnunum innbyrðis og váttryggingafélögum innbyrðis. Óhjákvæmilegt er að slíkt eftirlit sé í höndum Fjármálaeftirlitsins. Fjármálaeftirlitið hefur sinnt slíku eftirliti með yfirferð yfir ársreikninga og árshlutauppgjör, bréfaskiptum um einstök atriði uppgjöra og fundum um rekstur einstakra fyrirtækja. Fjármálaeftirlitið hefur í ýmsum tilvikum krafist þess að eftirlitsskyldir aðilar birtu að nýju ársreikning eða árshlutauppgjör. Samkvæmt 94. gr. laga nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki, getur eftirlitið látið fara fram sérstaka endurskoðun hjá fyrirtæki, telji það ástæðu til að ætla að endurskoðað reikningsuppgjör gefi ekki glögga mynd af fjárhagsstöðu og rekstrarafkomu fyrirtækisins.

- Ýmis verkefni Fjármálaeftirlitinu eru nátengd reikningsskilum. Sem dæmi má nefna eftirlit með eiginfjárstöðu fjármálafyrirtækja. Í nýjum alþjóðlegum eiginfjárreglum sem hér verða teknar upp spila reikningsskil sérstakt hlutverk í einum af þremur stöðum reglnanna (Pillar III, Market Discipline). Annað dæmi er eftirlit með gjaldþoli váttryggingafélaga.
- Fjármálaeftirlitið stuðlar að gegnsæi og aðhaldi í gegnum opinbera upplýsingagjöf um rekstur eftirlitsskyldra aðila með birtingu skýrslna á heimasíðu sinni þar sem dregnar eru saman upplýsingar úr ársreikningum. Þannig eru árlega birtar þrjár ársreikningaskýrslur, þ.e. skýrsla um lánastofnanir, verðbréfafyrirtæki og rekstrarfélög verðbréfasjóða, skýrsla um lífeyrissjóði og skýrsla um váttryggingafélög.
- Fjármálaeftirlitið er að byggja upp gagnagrunna til að halda utan um framangreind verkefni.

Útgefendur skráðra verðbréfa

- Eftirlit Fjármálaeftirlitsins með útgefendum skráðra verðbréfa sem ekki hafa starfsleyfi til fjármálastarfsemi tengist einnig reikningsskilum þeirra. Þannig starfrækir Fjármálaeftirlitið markaðsvakt og hefur eftirlit með því að lögum og reglum um meðferð innherjaupplýsinga sé fylgt. Framsetning og upplýsingagjöf í ársreikningum og árshlutauppgjörum varða oft miklu í athugun slíkra mála.
- Samkvæmt nýrri tilskipun Evrópusambandsins mun Fjármálaeftirlitið bera ábyrgð á yfirlestri skráningarlýsinga, en það hlutverk hefur verið í höndum kauphalla hingað til. Þekking á reikningsskilum er nauðsynleg í því sambandi. Nefna má í þessu sambandi að nú er til umfjöllunar hvernig unnt verði að leysa ýmis eftirlitsverkefni á verðbréfasviði í samvinnu Fjármálaeftirlitsins og Kauphallar Íslands, þar sem Fjármálaeftirlitið hafi stöðu lögbærs stjórnvalds en tilteknir þættir eftirlits verði í höndum Kauphallarinnar samkvæmt sérstökum samningum og á grundvelli tiltekinna skilyrða.
- Þá má nefna að kauphallir lúta eftirliti, en þeim ber m.a. að tryggja gegnsæi í verðbréfavíðskiptum og jafnræði fjárfesta.

Aðrir

- Að síðustu má nefna að Fjármálaeftirlitið les yfir og samþykkir útboðslýsingar vegna almennra útboða, þ.e. þegar ekki er um skráningu og útboð á kauphöll að ræða. Þekking á reikningsskilum er nauðsynleg við úrlausn slíkra verkefna.

Fjármálaeftirlitið vinnur nú að því að byggja upp frekari þekkingu eftirlitsins á alþjóðlegu reikningsskilastöðlunum til að geta áfram sinnt framangreindum verkefnum. Þekking á stöðlunum og túlkun þeirra verður eftirlitinu þannig nauðsynleg til framtíðar. Aðild að CESR og CESR-fin er Fjármálaeftirlitinu mikilvæg í þessu sambandi.

Af framangreindu er ljóst að skörun verður í verkefnum Fjármálaeftirlitsins og ársreikningaskrár verði sú leið farin sem frumvarpið gerir ráð fyrir. Mikilvægt er að draga úr þeirri skörun eftir því sem kostur er til að tryggja skýrleika og hagkvæmni. Skörunin verður

þó að ýmsu leyti til staðar þó verkaskipting þessara aðila verði vel skilgreind.

Í þessu sambandi verður einnig að huga að stöðu Kauphallar Íslands hf. en það hlutverk kauphalla að tryggja gegnsæi og jafnræði fjárfesta er nátengt eftirliti með reikningsskilum.

Fyrirtæki sem taka upp alþjóðlegu reikningsskilastaðlana geta þannig þurft að lúta eftirliti eða aðhaldi allt að þriggja aðila, allt eftir eðli viðkomandi starfsemi og atvika í hverju máli.

Fjármögnun eftirlits

Varðandi fjármögnun eftirlitsins er í athugasemdum með frumvarpinu vísað til þess að fylgt verði þeirri stefnu sem mörkuð verði innan EES á næstu misserum. Fjármálaeftirlitinu er ekki kunnugt um verið sé að vinna að samræmingu á fjármögnun eftirlitsins innan EES. Ef slík stefna verður mörkuð á Evrópuvettvangi er mikilvægt að fylgja henni. Engu að siður verður að leysa úr þessum álitafni strax í upphafi. Að því er Fjármálaeftirlitið best veit munu eftirlitsskyldir aðilar greiða fyrir kostnað vegna þess í flestum tilvikum.

Nauðsynlegt er fyrir markaðinn og þá sem á honum starfa að vita eins fljótt og kostur er um skipan þessara mála þó á henni kunni síðar að verða breyting vegna frekari samræmingar við tilhögun annars staðar.

Í þessu samhengi er rétt að benda á að þegar er til ferli við innheimtu kostnaðar vegna opinbers eftirlits með fjármálastarfsemi, sbr. lög nr. 99 frá 1999. Þetta ferli var sett á í samvinnu við markaðsaðila.

Heimildir eftirlitsins

Samkvæmt 78. gr. laga nr. 144 frá 1994 er ársreikningaskrá gefin heimild til eftirlits með að ársreikningar séu í samræmi við fyrrnefnd lög. Í sömu grein er einnig heimild til að kalla eftir upplýsingum varðandi ársreikninga.

Mikilvægt er að endurskoða og kveða ítarlegar á um eftirlitsheimildir ársreikningaskrár. Í grunnreglum CESR nr. 1 (Standard No 1 on Financial Information) er kveðið á um eftirlitsheimildir og í hverju þær geta falist. Í þessu sambandi er bent á 10. og 11. gr. laga nr. 87/1998 um “athugasemdir og úrbætur” annars vegar og “féviti og dagsektir” hins vegar. Þá má einnig nefna 94. gr. laga nr. 161/2002. Um heimildir til að kalla eftir gögnum hjá eftirlitsskyldum aðila má vísa til 9. gr. laga nr. 87/1998 sem virðist víðtækari en núgildandi heimildir ársreikningaskrár.

Nauðsyn á ítarlegri greiningu

Í fyrri umfjöllun Fjármálaeftirlitsins á vettvangi samráðshópsins hefur verið bent á nauðsyn ítarlegrar greiningar á kostum og göllum mismunandi valkosta í tilhögun eftirlits með beitingu alþjóðlegu reikningsskilastaðlanna. Greining af þessu tagi liggur ekki fyrir. Þannig er Fjármálaeftirlitinu ekki kunnugt um að tekið hafi verið til skoðunar hvort rétt væri að fela því þetta hlutverk, eftir atvikum í samstarfi við Kauphöll Íslands hf.

Vekja má athygli á að til grundvallar stofnun Fjármálaeftirlitsins lá ítarleg skýrsla nefndar sem fékk það verkefni að taka afstöðu til þess hvernig opinberu eftirliti með fjármálastarfsemi væri best borgið til framtíðar. Skýrslan var birt sem fylgiskjal með frumvarpi til laga um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi (þingskjal 1559, 122. löggjafarþing, 560. mál). Í henni er fjallað um kosti og galla mismunandi leiða, hvernig tryggja beri sjálfstæði og óhæði eftirlitsins og hvernig haga skuli fjármögnun þess. Álitafnin eru þannig að flestu leyti áþekk

þeim sem taka þarf afstöðu til við skipan eftirlits með beitingu alþjóðlegu reikningsskilastaðlanna. Skýrslan og sú undirbúningsvinna sem í henni fólst var nauðsynlegur grundvöllur skjótra breytinga í opinberu eftirliti með fjármálastarfsemi hér á landi. Síðast en ekki síst gaf hún aðilum á fjármálamarkaði tækifæri til að taka ígrundaða afstöðu til málsins.

Í þessu sambandi er vakin athygli á lögum nr. 27/1999, um opinberar eftirlitsreglur. Í 3. gr. laganna segir að þegar stofnað sé til opinbers eftirlits skuli viðkomandi stjórnvald meta þörf fyrir eftirlit, gildi þess og kostnað þjóðfélagsins af því. Slíkt mat geti m.a. falist í áhættumati, mati á alþjóðlegum skuldbindingum um eftirlit, mati á kostnaði opinberra aðila, fyrirtækja og einstaklinga, mati á hvort ná megi sama árangri með hagkvæmari aðferðum eða mati á þjóðhagslegu gildi eftirlits.

Með hliðsjón af framangreindu ítrekar Fjármálaeftirlitið þá skoðun sína að meta þurfi með skýrum hætti þá valkosti í skipan eftirlitsins sem til staðar eru og taka afstöðu til þeirra á grundvelli kosta og galla mismunandi leiða. Sú leið að setja á fót nýja sjálfstæða stofnun á grunni ársreikningaskrár, og byggja þar upp þekkingu, skipulag og upplýsingakerfi sem nauðsynleg eru, hefur kosti og galla sem eðlilegt er að metnir séu með hliðsjón af öðrum leiðum. Mikilvægt er að unnt sé að rökstyðja skipan eftirlitsins með tilliti til hagkvæmni og skilvirkni.

Niðurlag

Fjármálaeftirlitið lýsir sig reiðubúið til að veita ráðuneytinu ítarlegri upplýsingar og sjónarmið eða koma að frekari undirbúningi málsins, verði þess óskað.

Virðingarfyllst,

FJÁRMÁLAEFTIRLITIÐ

Páll Gunnar Pálsson

Guðmundur Jónsson